Die staatsrechtliche Stellung des Reichslandes Elsass-Lothringen.

Inaugural-Dissertation

zur

Erlangung der juristischen Doktorwürde

der

Hohen juristischen Fakultät

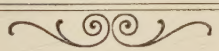
der

Kaiser-Wilhelms-Universität zu Strassburg

vorgelegt von

Leo Scheibel

Referendar in Strassburg.



Strassburg i. E.
EISENMANN & BAUER
1912.

Referent: Professor Dr. REHM.

Meinen lieben Eltern.

Inhaltsübersicht.

A. Einleitender Teil: Seite:

§ 1. Einleitung 1

§ 2. Die verfassungsrechtliche Entwickelung Elsass-Lothringens . . 1

§ 3. Die Organisation des Reichslandes auf Grund des Reichsgesetzes vom 31. Mai 1911 7

B. Die staatsrechtliche Stellung des Reichslandes Elsass-Lothringen.

I. Teil:

§ 4. Übersicht der vertretenen Ansichten über die staatsrechtliche Stellung von Elsass-Lothringen 9

§ 5. Die begrifflichen Unterscheidungsmerkmale zwischen Staat, Provinz und Kommunalverband. 14

II. Teil:

1. Abschnitt: **Die inneren staatsrechtlichen Verhältnisse des Reichslandes.**

§ 6. Die Staatsgewalt in Elsass-Lothringen. 21

§ 7. Die Organe der Staatsgewalt:

1) Das Centralorgan:

Der Kaiser 30

2) Die besonderen Organe:

I. Auf gesetzgebendem Gebiet:

Der Landtag 32

II. Auf verwaltungsrechtlichem Gebiet:

1) Der Bundesrat 35

2) Der Statthalter 36

3) Das Ministerium und seine Beamten 38

III. Die Gerichte 42

§ 8. Die Objekte der Staatsgewalt: 43

a) Land.

b) Leute.

2. Abschnitt: **Die äusseren staatsrechtlichen Verhältnisse des Reichslandes.**

§ 8. Das Reichsland als Subjekt des völkerrechtlichen Verkehrs . . 45

§ 9. Die Vertretung Elsass-Lothringens im Bundesrat 46

§ 10. Elsass-Lothringen als Subjekt des Privat- und Finanzrechts 52

C. Schluss 54

Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41548024_0068

Literaturübersicht.

Apel: Die landesherrliche Gewalt des Kaisers in Elsass-Lothringen J. D. 1895.

Arndt: Das Staatsrecht des Deutschen Reichs 1901.

„ Die Verfassung des Deutschen Reichs 2. Aufl. 1902.

Becher: Die rechtliche Natur der internationalen Verträge Elsass-Lothringens J. D. 1897.

Brie: Theorie der Staatenverbindungen 1886.

Bruck: Das Verfassungs- und Verwaltungsrecht von Elsass-Lothringen 1908.

Hamburger: Die staatsrechtlichen Besonderheiten der Stellung des Reichslandes Elsass-Lothringen im Deutschen Reich 1901.

Hänel: Deutsches Staatsrecht 1892.

„ Zur Revision der Methode und Begriffsbestimmungen des Staatsrechts im Archiv für öffentliches Recht, Bd. V 1890.

Heim: Das Els.-Lothr. Verfassungsgesetz vom 31. Mai 1911 nebst dem Wahlgesetz und den ergänzenden Verordnungen. 1911.

Hellmann: Die staatsrechtliche Stellung des Reichslandes Elsass-Lothringen nach seiner geschichtlichen Entwickelung und dem geltenden Recht (J. D.) 1907.

Jellineck: Gesetz und Verordnung. 1887.

„ Über Staatsfragmente. 1896.

„ System der subjektiven öffentlichen Rechte. 1892.

Joël: Das Gesetz betr. die Stellvertretung des Reichskanzlers vom 17. März 1878 in Hirths Annalen 1878.

Kannengiesser: Das Recht der deutschen Reichsbeamten. 1874.

Laband: Das Staatsrecht des Deutschen Reichs. 4. u. 5. Auflage 1901 und 1911.

„ Deutsches Reichsstaaterecht. 5. Auflage 1909.

Leoni: Das öffentliche Recht des Reichslandes Elsass-Lothringen. I. Teil: Das Verfassungsrecht in Elsass-Lothringen. 1892.

v. Liszt: Das Völkerrecht. 5. Aufl. 1907.

Löning: Die Verwaltung des Generalgouvernements im Elsass. 1874.

„ Lehrbuch des Deutschen Verwaltungsrechts 1884.

„ Grundzüge der Verfassung des Deutschen Reichs. 3. Aufl. 1911.

Mayer, Ernst: Staatsgewalt und Gesetzgebung in Elsass-Lothringen (J. D.) 1896.

Mejer: Einleitung in das deutsche Staatsrecht. 2. Aufl. 1884.

Meyer Georg: Lehrbuch des deutschen Staatsrechts. 1899

Peres u. Spilling: Das Reichsbeamtengesetz. 2. Aufl. 1906.

Pieper: Das Reichsbeamtengesetz. 2. Aufl. 1901.
Posadowsky-Wehner, Graf von: Elsass-Lothringen als Bundesstaat. (In Strassburger Post vom 15. Juni 1911, Nr. 683.)
Preuss: Gemeinde, Staat, Reich als Gebietskörperschaften. 1889.
Rehm: Die rechtliche Natur des Staatsdienstes nach deutschem Staatsrecht in Hirths Annalen 1884 und 1885.
„ Allgemeine Staatslehre in Marquardsens Handbuch des öffentlichen Rechts. (Einleitungsband 2. Abt.) 1899.
„ Allgemeine Staatslehre (Kl. Ausgabe) Göschen 1907.
„ Das Reichsland Elsass-Lothringen 1912.
Rosenberg: Die staatsrechtliche Stellung von Elsass-Lothringen. 1896.
„ Über den begrifflichen Unterschied von Staat und Kommunalverband im Archiv für öffentl. Recht. Bd. XIV. 1896.
„ Territorium, Schutzgebiet und Reichsland in Hirths Annalen 1903.
Rosin: Souveränität, Staat, Gemeinde, Selbstverwaltung in Hirths Annalen 1883.
Schulze, Alfred: Die Verfassung und das Wahlgesetz für Elsass-Lothringen 1911.
Schulze, Herrmann: Lehrbuch des deutschen Staatsrechts. 1886.
Schulze, Karl: Die staatsrechtliche Stellung des Statthalters von Elsass-Lothringen. (J. D.) 1904.
v. Seydel: Der Bundesstaatsbegriff in Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft. 1872.
„ Staatsrechtliche und politische Abhandlungen 1893.
v. Steinwehr: Die staatsrechtliche Stellung des Statthalters von Elsass-Lothringen (J. D.) 1902.
v. Stengel: Die Machtbefugnisse des Oberpräsidenten von Elsass-Lothringen nach § 10 des reichsländischen Verwaltungsgesetzes in Hirths Annalen 1878.
„ Das öffentliche Recht und die Verwaltungsgerichtsbarkeit in Elsass-Lothringen in Hirths Annalen 1876.
Stöber: Die parlamentarische Immunität des Landesausschusses für Elsass-Lothringen im Archiv für öffentl. Recht. Bd. I 1886.
Weyrich: Die staatsrechtliche Stellung des Statthalters in Elsass-Lothringen und des Staatssekretärs. (J. D.) 1911.
Zorn: Das Staatsrecht des deutschen Reichs. 1895/7.
(Anonym): Das Recht der Wiedergewonnenen. 1883.

Stenographische Sitzungsberichte und Drucksachen des Reichstags und des Landesausschusses.
Entscheidungen des Reichsgerichts in Strafsachen.
Die deutsche Juristen-Zeitung.
Reichsgesetzblatt und Gesetzblatt für Elsass-Lothringen.

A. Einleitender Teil.

§ 1.

Einleitung.

Die Frage nach der staatsrechtlichen Stellung des Reichslandes war von Anbeginn eine der schwierigsten und meistumstrittenen des ganzen deutschen Staatsrechts. Durch die Verfassungsreform des letzten Jahres wurde die Lage nur noch verwickelter und schwieriger. Alle Reformbestrebungen, die sich im Reichslande regen, und alle Neuregelungen der reichsländischen Verfassung haben die Tendenz, die Stellung des Reichslandes im Sinne einer gliedstaatlichen Verfassung und Stellung weiter auszugestalten. Jeder Schritt gegen dieses Endziel stellt notwendigerweise immer ein Kompromiß dar zwischen den berechtigten Forderungen der elsaß-lothringischen Bevölkerung und den politischen Rücksichten. Eine solche Verfassung wird niemals die klare Richtlinie aufweisen, die sonst das deutsche Staatsrecht auszeichnet, sondern alles wird, um mit Rehm[1]) zu sprechen, abnorm sein. So sind denn auch „Anomalie, Norm- und Prinzipienwidrigkeit die Merkmale des reichsländischen Staatsrechts".

Um aber die jetzige Stellung des Reichslandes zu verstehen, müssen wir zunächst einen Einblick in die geschichtliche Entwickelung des Verfassungsrechts und der Organisation Elsaß-Lothringens gewinnen.

§ 2.

Die verfassungsrechtliche Entwickelung Elsaß-Lothringens.

Mit dem 4. August 1870, dem siegreichen Tage von Weißenburg, begann die Besetzung der Gebiete, die heute das Reichs-

[1]) Rehm, Reichsland S. 1.

land bilden, durch die deutschen Truppen. Zwei Tage darauf öffnete diesen der Sieg von Wörth den Weg zum ganzen Unter-Elsaß, und die folgenden Kämpfe bei Metz brachten Lothringen in die Hände der Sieger.[1])

Die militärische Besetzung hatte bezüglich Elsaß-Lothringens keine staatsrechtlichen Veränderungen zur Folge; rechtlich bildete es noch einen Teil von Frankreich. Letzteres hatte jedoch die tatsächliche Gewalt über seine drei Departements verloren. Seine Staatsgewalt war „außer Wirksamkeit gesetzt“;[2]) die in derselben ruhenden Befugnisse übte der König von Preußen als Oberfeldherr der deutschen Armee aus. Dieser stellte das besetzte Gebiet unter die Verwaltung eines Generalgouverneurs,[3]) dessen Befugnisse durch eine Instruktion vom 21. August geregelt wurden. Zur Leitung der Zivilverwaltung wurde ihm später ein Zivilkommissar[4]) beigeordnet.

Den völkerrechtlichen Erwerbstitel über Elsaß-Lothringen erlangte das inzwischen gegründete „Deutsche Reich“ durch den Abschluß der Versailler Friedenspräliminarien am 26. II. 1871. Im Artikel I derselben heißt es:

„La France renonce en faveur de l'Empire allemand à tous ses droits et titres sur les territoires situés à l'est de la frontière ci-après designée . . .

L'Empire allemand possèdera ces territoires à perpétuité en toute souveraineté et propriété. . . .“

Die endgültige Regelung der Gebietsabtretung brachte der Frankfurter Frieden vom 10. Mai 1871, dessen Ratifikationsurkunden am 20. Mai ausgetauscht wurden.

Mit dem 2. März 1871, dem Tag der Ratifikation des Präliminarfriedens, beginnt[5]) die verfassungsrechtliche Entwickelungs-

---

[1]) vgl. Hellmann S. 3.

[2]) vgl. Löning: Die Verwaltung des Generalgouvernements im Elsaß S. 8 ff., Laband 4. Aufl. II. S. 236 ff., Hänel Staatsrecht S. 824, Bruck I S. 2 ff. Den Untergang der französischen Staatsgewalt in diesem Zeitpunkte behaupten Zorn I S. 518 ff., Leoni S. 2 ff., Arndt Staatsrecht S. 749 ff.

[3]) Allerh. Kabinettsordre vom 14. Aug. 1870.

[4]) Allerh. Kabinettsordre vom 26. Aug. 1870.

[5]) Laband 5. Aufl. II. S. 212 Anm. 1.

geschichte Elsaß-Lothringens unter deutscher Souveränität. Vier Gesetze, die Reichsgesetze vom 9. Juni 1871, vom 2. Mai 1877, vom 4. Juli 1879 und vom 31. Mai 1911 bezeichnen uns die Perioden, die das Reichsland auf dem Wege zur Autonomie bisher durchlaufen hat, und deren letzte mit der heiß ersehnten Erhebung des Landes zum gleichberechtigten Gliedstaat ihr Ende finden muß.

I. Auf die völkerrechtliche Abtretung mußte bald die staatsrechtliche Eingliederung Elsaß-Lothringens in das Deutsche Reich folgen. Drei Möglichkeiten waren gegeben: Entweder bildete man aus Elsaß-Lothringen einen selbständigen Gliedstaat. Oder man teilte es unter mehrere Gliedstaaten auf bzw. verleibte es einem derselben (bes. Baden) ein. Oder aber, man nahm es in den Reichsverband auf als unmittelbar der Reichsstaatsgewalt unterworfenes Reichsland.[1]) Letzterer Weg wurde eingeschlagen. Durch das Gesetz „betreffend die Vereinigung von Elsaß und Lothringen mit dem Deutschen Reiche“ vom 9. Juni 1871 (R. G. Bl. S. 212) wurden „die von Frankreich ... abgetretenen Gebiete Elsaß und Lothringen mit dem Deutschen Reich für immer vereinigt“ (§ 1). Dem Kaiser wurde die Ausübung der Staatsgewalt übertragen. Er gab die Gesetze, war aber an die Zustimmung des Bundesrats und in einigen Fällen auch an die des Reichstags gebunden[2]) (§ 3). Seine Anordnungen und Verfügungen bedurften zu ihrer Gültigkeit der Gegenzeichnung des Reichskanzlers, der dadurch die Verantwortlichkeit übernahm (§ 4). Als oberste Verwaltungsbehörde für die inneren Angelegenheiten fungierte eine zu diesem Zweck gebildete Abteilung (III) des Reichskanzleramts; die Justizverwaltung lag in den Händen der IV. Abteilung genannter Behörde.

Durch das Gesetz vom 30. Dezember 1871 (Ges. Bl. 1872 S. 49) wurde die „innere Verwaltung“ Elsaß-Lothringens organisiert. An die Stelle des am 5. September eingegangenen Generalgouvernements wurde als oberste Verwaltungsbehörde

---

[1]) vgl. Heim S. 4.

[2]) Zur Verkündung der Gesetze wurde durch Gesetz vom 3. Juli 1871 (G. Bl. 2) für Els.-Lothr. ein besonderes Gesetzblatt geschaffen mit dem Titel „Gesetzblatt für Elsaß-Lothringen“.

in Elsaß-Lothringen ein Oberpräsident mit dem Amtssitze in Straßburg bestellt. Derselbe stand unmittelbar unter dem Reichskanzler, welcher für ihn die formelle Verantwortung trug. Er hatte die Aufsicht über die Behörden der Landesverwaltung zu führen, für die gleichmäßige Ausführung der Gesetze und Verordnungen und für die Aufstellung des jährlichen Etats zu sorgen. Seine bekannteste Befugnis war die im § 10 des Gesetzes (Diktaturparagraph) enthaltene.[1] [2]) Durch den § 6 des Gesetzes war der Reichskanzler ermächtigt, dem Oberpräsidenten die Befugnisse, welche nach den in Geltung stehenden französischen Gesetzen von den Ministerien auszuüben waren, ganz oder teilweise zu übertragen. Von dieser Ermächtigung machte der Reichskanzler Gebrauch und übertrug durch Bekanntmachung vom 29. Januar 1872 (G. Bl. 122) dem Oberpräsidenten alle diese Befugnisse mit Ausnahme derjenigen, die bereits durch Reichs- oder Landesgesetz oder durch Kaiserliche Verfügung geregelt waren, oder den Ministerien der auswärtigen Angelegenheiten oder des Krieges zustanden, oder die Verwaltung der indirekten Steuern zum Gegenstand hatten.

Im übrigen wurden die französischen Einrichtungen für die Landesverwaltung beibehalten; nur wurden die französischen Namen in entsprechende deutsche umgewandelt.

Bereits im Vereinigungsgesetz war die Einführung der Reichsverfassung im Reichslande in Aussicht gestellt (§ 3 Abs. 2) und hierfür ursprünglich der 1. Januar 1873 bestimmt. Durch Reichsgesetz vom 20. Juni 1872 (R. G. Bl. S. 208) wurde jedoch dieser Termin auf den 1. Januar 1874 verlegt. Mit der Einführung derselben hörte das Reichsland auf, bloßes Objekt der Reichsstaatsgewalt zu sein.[3]) Seine Bewohner erhielten das allgemeine Reichsbürgerrecht und damit auch das aktive und passive Reichstagswahlrecht. Das Recht der Gesetzgebung fiel wieder unmittelbar an das Reich zurück. Der Kaiser behielt nur das Recht, in den Zeiten, in denen der Reichstag nicht versammelt war, Verordnungen mit gesetzlicher Kraft zu erlassen,

[1]) vgl. das nähere in Hirths Annalen 1878, S. 113—128.
[2]) Aufgehoben durch Reichsgesetz vom 18. 6. 02 (R. G. Bl. S. 231).
[3]) vgl. Stöber S. 656.

wobei er noch an die Zustimmung des Bundesrats gebunden war. Diese Verordnungen mußten dem Reichstage bei dessen nächstem Zusammentritt zur Genehmigung vorgelegt werden und traten außer Kraft, wenn der Reichstag die Genehmigung versagte.

II. Die Ausschließlichkeit des ordentlichen Reichsgesetzgebungsweges für die Regelung der elsaß-lothringischen Landesangelegenheiten mußte in der Folge schwere Mißstände zeitigen. Der Reichstag war mit Arbeit häufig überlastet und konnte infolgedessen den reichsländischen Interessen eine der Wichtigkeit Elsaß-Lothringens entsprechende Aufmerksamkeit nicht schenken.[1])

Dies mußte entweder zu einer Vernachlässigung der Reichs- oder der reichsländischen Angelegenheiten führen. Andererseits war der Reichstag mit den lokalen Verhältnissen und Bedürfnissen wenig vertraut. Diesem Übelstande suchte man zunächst abzuhelfen, indem durch Allerh. Erlaß vom 29. Oktober 1874 (G. Bl. 37) ein Landesausschuß einberufen wurde, der sich zu den Entwürfen von Gesetzen für Elsaß-Lothringen einschließlich des Landeshaushaltsetats gutachtlich äußern durfte. Durch das Gesetz vom 2. Mai 1877 (G. Bl. 491) wurde dann dieser Landesausschuß zum gesetzgebenden Faktor erhoben. Elsaß-lothringische Landesgesetze konnten nunmehr vom Kaiser mit Zustimmung des Bundesrats und Landesausschusses erlassen werden (§ 1). Jedoch blieb die Erlassung von Landesgesetzen im Wege der Reichsgesetzgebung vorbehalten (§ 2).[2]) Ebenso konnten alle auf dem „Landesgesetzgebungswege" erlassenen Gesetze im Wege der Reichsgesetzgebung aufgehoben und geändert werden. Versagte der Landesausschuß die Entlastung bezüglich der Rechnungen über den Landeshaushalt, so konnte dieselbe durch den Reichstag erfolgen (§ 3).[3])

---

[1]) vgl. Bismarcks Rede im Reichstag Sten. Ber. 1872 Bd. II S. 1172: „Einen so schwerwiegenden Apparat (wie den Reichstag) zur Vertretung eines Landes von 1½ Millionen Einwohnern zu verwenden, dazu langt ihre Zeit nicht." Hamburger S. 20.

[2]) Von diesem Vorbehalt wurde niemals Gebrauch gemacht.

[3]) vgl. Herzog in der Sitzung vom 17. März 1877 (Sten. Ber. Bd. I S. 137): „Erteilt der Landesausschuß seine Zustimmung nicht, so ist die Regierung genötigt, sich an den Reichstag zu wenden, wie eine Art Appellinstanz".

III. Die höchste Verwaltungsbehörde in Elsaß-Lothringen war der Oberpräsident. Er war im allgemeinen zuständig für die Erlassung aller Anordnungen, welche nach dem bestehenden Recht zur Kompetenz eines Ministers gehörten. Er hatte jedoch nicht die rechtliche Stellung eines solchen, da ihm die Verantwortlichkeit fehlte. Am 1. Januar 1877 wurden die III. und IV. Abteilung des Reichskanzleramts zu selbständigen obersten Reichsbehörden unter dem Namen „Reichskanzleramt für Elsaß-Lothringen“ und „Reichsjustizamt“ konstituiert. Die Chefs dieser Behörden wurden durch das Gesetz vom 17. März 1878 (R. G. Bl. S. 7) zu verantwortlichen Stellvertretern des Reichskanzlers bestellt. „So waren gleichsam zwei Ministerien übereinander gebaut: das Oberpräsidium, welches durch die genauere Kenntnis der lokalen Verhältnisse und Personen, und das Reichskanzleramt, welches durch die größere Rechtsmacht und die engere Fühlung mit den Zentralbehörden des Reichs sowie mit Bundesrat und Reichstag im Vorteil war.“ [1]) An der Spitze dieser Ministerien standen drei Zentralinstanzen: der Oberpräsident, der Reichskanzler und seine verantwortlichen Stellvertreter. Der nicht verantwortliche Oberpräsident allein hatte seinen Amtsitz in Straßburg, während der Reichskanzler und seine Stellvertreter in Berlin residierten. Der umständliche Instanzenzug und die örtliche Entfernung zwischen den beiden höchsten Behörden, die eine wirksame Kontrolle seitens der verantwortlichen über die Tätigkeit der nichtverantwortlichen unmöglich machte,[2]) mußte zu Unzuträglichkeiten führen und zu einer Umgestaltung der reichsländischen Verfassung drängen. Die Reform brachte das Reichsgesetz vom 4. Juli 1879 (R. G. Bl. S. 165).

In Form eines Ministeriums für Elsaß-Lothringen wurde der ganze Regierungsapparat von Berlin nach Straßburg verlegt. Das Reichskanzleramt für Elsaß-Lothringen und das Oberpräsidium wurden aufgelöst. An Stelle des Reichskanzlers wurde ein Statthalter für Elsaß-Lothringen eingesetzt, der als Spezialreichskanzler an der Spitze der gesamten reichsländischen Landesverwaltung stand. Diesem konnte der Kaiser landesherr-

[1]) Laband 4. Aufl. II. S. 219.

[2]) vgl. Weyrich S. 12.

liche Befugnisse übertragen, deren Umfang durch Kaiserliche Verordnung bestimmt wurde (§ 1). An der Spitze des Ministeriums stand der Staatssekretär, der alle Anordnungen und Verfügungen des Statthalters gegenzuzeichnen und zu verantworten hatte (§ 4). Außerdem wurde ein Staatsrat eingerichtet, der vornehmlich die Gesetzesentwürfe zu begutachten hatte (§ 9). Die Zahl der Landesausschußmitglieder wurde auf 58 erhöht (§ 12). Der Landesausschuß erhielt das Recht, innerhalb des Bereichs der Landesgesetzgebung Gesetze vorzuschlagen und an ihn gerichtete Petitionen dem Ministerium zu überweisen (§ 21). Ferner erhielt der Statthalter die Befugnis, zur Vertretung der Vorlagen aus dem Bereich der Landesgesetzgebung sowie der Interessen bei Gegenständen der Reichsgesetzgebung Kommissare abzuordnen, die an den Beratungen des Bundesrats teilnehmen konnten (§ 7).

IV. Eine bedeutsame Änderung in die Organisation von Elsaß-Lothringen brachte das Verfassungsgesetz vom 31. Mai 1911 (R. G. Bl. S. 225), welches am 1. September 1911 in Kraft trat.

§ 3.

Die Organisation des Reichslandes auf Grund des Reichsgesetzes vom 31. Mai 1911.

Die Staatsgewalt übt, wie bisher, der Kaiser aus (Art. II § 1). Er erläßt die Gesetze, ist jedoch hierbei an die Zustimmung des aus zwei Kammern bestehenden Landtags gebunden (Art. II § 5). Die Mitwirkung des Bundesrats und die subsidiäre Zuständigkeit des Reichstags im Bereich der Landesgesetzgebung sind aufgehoben (Art. II § 27). Landesausschuß und Staatsrat sind aufgelöst. Elsaß-Lothringen führt im Bundesrate drei Stimmen. Diese werden jedoch nicht gezählt:

1. wenn die Präsidialstimme (Preußen) nur durch den Hinzutritt dieser Stimmen die Mehrheit für sich oder bei Stimmengleichheit den Ausschlag geben würde (Preußenklausel);

2. bei der Beschlußfassung über Änderung der Verfassung (Verfassungsklausel) — (Art. I).

An der Spitze der Landesregierung steht der „Kaiserliche Statthalter von Elsaß-Lothringen“. Dieser wird vom Kaiser

unter Gegenzeichnung des Reichskanzlers ernannt und abberufen (Art. II § 2). Er hat im wesentlichen dieselben Befugnisse behalten, die er auf Grund des Gesetzes vom 4. Juli 1879 besaß (vgl. Art. II § 2 Abs. 2). Er kontrasigniert die Anordnungen und Verfügungen des Kaisers und übernimmt dadurch die parlamentarische Verantwortung. Der Kaiser kann ihm landesherrliche Befugnisse übertragen, deren Umfang durch Kaiserliche Verordnung jeweils bestimmt wird. Die Anordnungen und Verfügungen, die der Statthalter kraft der ihm übertragenen landesherrlichen Befugnisse erläßt, bedürfen zu ihrer Gültigkeit der Gegenzeichnung des Staatssekretärs, der dadurch die Verantwortlichkeit übernimmt (Art. II § 3). Der Statthalter ernennt und instruiert die Bevollmächtigten zum Bundesrat (Art. II § 2 Abs. 3).

An der Spitze des Ministeriums von Elsaß-Lothringen steht der Staatssekretär. Er vertritt den Statthalter, soweit es sich nicht um die Ausübung der landesherrlichen Befugnisse handelt (Art. II § 4).

Im übrigen blieb die frühere Organisation des Reichslandes bestehen.

B. Die staatsrechtliche Stellung des Reichslandes.

I. Teil.

§ 4.

Übersicht der vertretenen Ansichten über die staatsrechtliche Stellung von Elsaß-Lothringen.

Die verschiedenen Theorien über die staatsrechtliche Stellung des Reichslandes lassen sich in vier Gruppen zusammenfassen. Die eine verficht den Standpunkt, Elsaß-Lothringen sei ein Staat. Die zweite spricht dem Reichslande die Qualität eines Kommunalverbandes zu. Die dritte Gruppe leugnet auch die Staatsnatur Elsaß-Lothringens, stellt es aber wegen seiner Zuständigkeit und seiner Organe auf eine besondere Zwischenstufe zwischen Staat und Nichtstaat. Die überwiegende Mehrzahl der Staatsrechtslehrer sieht im Reichslande nur eine Reichsprovinz, einen Verwaltungsbezirk des bundesstaatlich organisierten Deutschen Reiches.

I. Max v. Seydel[1]) kommt, ausgehend von seiner Theorie, das Deutsche Reich bilde einen Staatenbund, zu dem Resultat, daß Elsaß-Lothringen ein Staat sei. „Es sind[2]) nur zwei Dinge denkbar: entweder ist Elsaß-Lothringen ein Staat oder Teil eines Staates. Nach § 1 des Gesetzes (vom 9. Juni 1871) wird es mit dem Deutschen Reiche, also mit dem Bunde vereinigt. Der Bund aber — und auch der Bundesstaat, wenn wir uns auf den gegnerischen Standpunkt stellen — ist eine Vereinigung von Staaten. Soll also Elsaß-Lothringen zum Bunde gehören, so muß es ein Staat sein."

[1]) Zeitschrift f. d. ges. Staatswissenschaft 1872 S. 243—56. Hirths Annalen 1876 S. 144 Anm. 4.

[2]) Staatsrechtl. u. pol. Abhandlungen 1893 S. 69 u. 70.

Der Verfasser des „Rechts der Wiedergewonnenen“[1]) verficht die Staatsnatur Elsaß-Lothringens mit folgenden Gründen: „Das Reich hat die Souveränität über Elsaß-Lothringen, der Kaiser übt sie im Namen des Reiches aus. Kaiser und Reich zusammen sind der Souverän über Elsaß-Lothringen, wie der König von Preußen der Souverän ist von Preußen. Ein Souverän und ein von gesellig beisammen lebenden Menschen bewohntes Land, über welches die Souveränität ausgeübt wird, machen zusammen einen Staat aus.“ Elsaß-Lothringen ist ein „selbständiger Staat, aber ein Staat nicht im Reiche, sondern unter dem Reiche, welches das Subjekt der Souveränität ist“.

Nach Rosenberg ist für die Bestimmung eines Staates entscheidend das Vorhandensein dreier Erfordernisse: ein Herrschaftssubjekt, ein Herrschaftsobjekt und selbständige Herrschaftsrechte, welche das Herrschaftssubjekt über das Herrschaftsobjekt besitzt.[2])[3]) Diese Bedingungen seien hinsichtlich Elsaß-Lothringens schon erfüllt gewesen von dem Zeitpunkt des Präliminarfriedens vom 2. März 1871 an und zwar dadurch, daß die Landesstaatsgewalt auf die 25 deutschen Staaten (empire allemand) übergegangen sei.[4]) Die Vereinigung des Landes mit dem Deutschen Reich habe lediglich die Wirkung gehabt, daß die Souveränität von der Landesstaatsgewalt auf die Reichsstaatsgewalt übergegangen sei. Im übrigen sei die Landesstaatsgewalt bestehen geblieben.[5])[6])

Ähnliche Gründe führt auch Rehm[7]) an. „Elsaß-Lothringen ist wie das einzelne deutsche Schutzgebiet ein Staat, der seiner rechtlichen Natur nach zu den einseitigen Herrschaftsverhältnissen zählt. Das Subjekt der Reichsgewalt daselbst ist nicht die Gesamtheit der Elsaß-Lothringer als Anstalt oder Korpora-

[1]) Recht der Wiedergewonnenen 1883 S. 76.

[2]) Staatsrechtliche Stellung von Elsaß-Lothringen S. 31.

[3]) Ihm schließt sich Becher (S. 43) an, der noch besonders aus dem Umstande, daß Elsaß-Lothringen internationale Verträge abgeschlossen, die völkerrechtliche Anerkennung des Reichslandes als Staat herleitet.

[4]) a. a. O. S. 36.

[5]) a. a. O. S. 40.

[6]) Rosenberg hat später seine Anschauung aufgegeben.

[7]) Allgem. Staatslehre (Marquardsens Handbuch) S. 165—168.

tion, sondern die Korporation der 25 deutschen Bundesstaaten, das Reich. Dasselbe ist zugleich Subjekt der Bundesgewalt und der Staatsgewalt in Elsaß-Lothringen."[1])

Nach Leoni[2]) ist Elsaß-Lothringen ein Staat, dessen Souverän der Kaiser ist. „Die Reichsgewalt findet ihre gesetzlichen Grenzen in der Reichsverfassung, ihre natürlichen Grenzen in den Zwecken des Bundesstaats. Die Reichsgewalt ist also nur eine beschränkte Gewalt. Im Gegensatz hierzu begriff die Gewalt, welche dem Reiche über Elsaß-Lothringen übertragen wurde, die Gesamtheit der staatlichen Herrschaftsbefugnisse, welche vorher dem französischen Staate zustanden — die unbeschränkte souveräne Macht des Einheitsstaates. Der Friedensvertrag hatte also zur Folge gehabt, daß in der Rechtspersönlichkeit des Staates zwei Staatsgewalten vereinigt waren, die beschränkte Reichsgewalt über die Bundesstaaten und die unbeschränkte Landesstaatsgewalt über Elsaß-Lothringen" . . . „Das Gesetz[3]) (vom 9. Juni 1871) hat Elsaß-Lothringen zu einem besonderen Staatswesen erhoben und demselben die Teilnahme an der Reichsregierung in nahe Aussicht gestellt . . ." „Die Bildung eines besonderen und zwar monarchischen Staatswesens erfolgte dadurch, daß das Reich durch den § 3 obengenannten Gesetzes die Ausübung der Staatsgewalt auf den Kaiser übertrug . . ." „Dem Kaiser[4]) wurde also mit der Staatsgewalt auch die Ausübung der gesetzgebenden Gewalt übertragen, sodaß alle in der Landesstaatsgewalt begründeten Hoheitsrechte in dessen Hand vereinigt sind. „. . ." Der Träger und Inhaber der Rechte dieser neu konstituierten staatlichen Persönlichkeit ist der Kaiser, welcher durch Reichsgesetz als Herrscher über das Land eingesetzt worden ist."

Die dem Reichslande verliehenen Bundesratstimmen nimmt Graf v. Posadowsky[5]) zum Ausgangspunkt seiner Theorie. „Ein

---

[1]) Auch Rehm hat später diese Ansicht aufgegeben.

[2]) Leoni, Verfassungsrecht von Elsaß-Lothringen S. 3 ff.

[3]) a. a. O. S. 5.

[4]) a. a. O. S. 6.

[5]) Elsaß-Lothringen als Bundesstaat in der „Straßburger Post" vom 15. Juni 1911 Nr. 683.

von einem Mitglied des Bundesrats vertretener Staat muß seine territoriale Grundlage im Rechtsverbande des Reichs haben; der im Bundesrat vertretene Staat ist nicht mehr im objektiven Besitze des Reichs, sondern vollwertiges Mitglied desselben." ... „Art. II des neuen Verfassungsgesetzes ebenso wie Art. 3 des Gesetzes betreffend die Vereinigung von Elsaß-Lothringen mit dem Deutschen Reich vom 9. Juli 1871 stellt fest, daß die Staatsgewalt in Elsaß-Lothringen der Kaiser ausübt. Die territoriale Grundlage dieser Staatsgewalt hat sich aber rechtlich verändert, da das Reichsland durch den vollberechtigten (?) Eintritt in den Bundesrat ein Bundesglied und damit ein Bundesstaat geworden ist. Der jedesmalige Deutsche Kaiser ist hiernach, solange der neue Verfassungsentwurf entsprechend Art. I Abs. 2 besteht, Landesherr des Bundesstaats Elsaß-Lothringen." ... „Diese Annahme (Elsaß-Lothringen sei Bundesstaat) wird aber auch durch den Art. I Abs. 4 des Verfassungsentwurfs bestätigt, welcher lautet: „Elsaß-Lothringen gilt im Sinne des Art. 6 Abs. 2 und der Art. 7 und 8 — der Reichsverfassung — als Bundesstaat."

II. Löning[1]), Schulze[2]), G. Meyer[3]) und Rehm[4]) halten das Reichsland für eine Provinz des Reiches, welche aber den Charakter eines selbständigen, vom Reiche verschiedenen Rechtssubjekts habe und mit weitgehenden Rechten der Selbstverwaltung ausgestattet sei. „Elsaß-Lothringen besitzt Mischcharakter. Es ist Reichsprovinz und höherer Kommunalverband zugleich"[5]).

III. Jellinek[6]) bezeichnet unter dem Namen „Staatsfragmente" gewisse politische Gebilde, die einige, aber nicht alle Elemente und Merkmale der Staates aufweisen. Zu diesen zählt er auch Elsaß-Lothringen, das einmal einen eigenen Fiskus

---

[1]) Lehrbuch des deutschen Verwaltungsrechts S. 77; derselbe: Grundzüge der Verfassung des Deutschen Reichs. 3. Aufl. 1911. Abschn. 6. Ihm schließt sich Rosencrantz S. 36 an.

[2]) Lehrbuch des deutschen Staatsrechts II, S. 374.

[3]) Lehrbuch des deutschen Staatsrechts S. 430 ff.

[4]) Das Reichsland Elsaß-Lothringen S. 8.

[5]) Rehm a. a. O.

[6]) Über Staatsfragmente S. 9ff. bes. 17.

besitze[1]), der doch einem Gemeinwesen nicht nur privatrechtliche, sondern auch öffentlichrechtliche Persönlichkeit verleihe, das aber vor allem in dem Landesausschuß (Landtag) ein „eigenes Staatsorgan“ habe.[2])

Der Ansicht Jellineks haben sich im großen und ganzen Rosenberg,[3]) Bruck[4]) und Heim[5]) angeschlossen.

Jedoch legen die beiden ersteren dem elsaß-lothringischen Parlament nicht die Qualität eines dem Reichsland eigenen Organs bei. Sie legen vielmehr das Hauptgewicht auf das tatsächliche Bestehen eines verfassungsmäßig selbständigen, neben dem Reichsfiskus existierenden elsaß-lothringischen Landesfiskus. Elsaß-Lothringen bilde eine Mittelstufe zwischen Staat und Nichtstaat. Es sei Bestandteil des Reichs, aber nicht in der Form eines Verwaltungsdistrikts oder einer Provinz, sondern in der eines Territoriums im Sinne des nordamerikanischen Staatsrechts.[6])

Heim nennt Elsaß-Lothringen einen mit öffentlichen Rechten ausgestatteten Organismus des Reichs, eine juristische Person des öffentlichen Rechts. Es habe einen besonderen Landesfiskus und ein eigenes Organ für die Landesgesetzgebung. Jedoch könne Elsaß-Lothringen als ein Kommunalverband höherer Ordnung schon deshalb nicht wohl betrachtet werden, weil seine Zuständigkeit eine ganz andere sei, als diejenige der Kommunalverbände, und weil seine Behörden staatliche Behörden seien.

IV. Die herrschende Theorie, vertreten vor allem von Laband,[7]) Zorn,[8]) Hänel,[9]) Arndt,[10]) v. Stengel,[11]) Stöber,[12])

[1]) a. a. O. S. 32.

[2]) a. a. O. S. 33 und Allgemeine Staatslehre S. 638.

[3]) Hirths Annalen 1903 S. 492 ff.

[4]) I. S. 34, 35.

[5]) S. 12 und 13.

[6]) Bruck a. a. O. S. 35.

[7]) 4. Aufl. Bd. II S. 199, 204, 213, 214. Ihm schließt sich an Hamburger S. 44 ff., insbes. S. 50 ff.

[8]) I. S. 551 ff.

[9]) I. S. 823 ff., 833.

[10]) S. 745 ff.

[11]) Hirths Annalen 1876 S. 903 Anm. 1.

[12]) Archiv für öffentl. Recht Bd. I S. 646 ff.

betrachtet Elsaß-Lothringen als einen Verwaltungsbezirk des Deutschen Reichs. Laband hält das Reichsland für eine juristische Person des Privatrechts, die in finanzieller Hinsicht den übrigen Gliedstaaten völlig gleichgestellt sei. Demgegenüber behaupten Hänel, Arndt und Zorn, daß das Bestehen eines selbständigen elsaß-lothringischen Landesfiskus bloß eine Fiktion sei, und sprechen dem Reichslande jede Vermögensfähigkeit ab.[1])

§ 5.

Die begrifflichen Unterscheidungsmerkmale zwischen Staat, Provinz und Kommunalverband.

1. Den Staat von seiner territorialen Abteilung, der Provinz abzugrenzen, fällt nicht schwer. Die Provinzen sind durch den Staat aus verwaltungsrechtlichen und verwaltungstechnischen Bedürfnissen heraus geschaffen worden und können je nach dem sich einstellenden Bedürfnis ebenso wieder verändert und aufgehoben werden. Die Organe des Staats verwalten die Provinz; die Provinz hat weder eigene Persönlichkeit noch Handlungsfähigkeit und ist nur ein durch verwaltungsrechtliche Grenzen gekennzeichneter Teil des Einheitsstaates.

II. Große Schwierigkeiten bietet dagegen die Abgrenzung von Staat und Kommunalverband.[2])

1. Den begrifflichen Unterschied zwischen Staat und Kommunalverband sehen Seydel,[3]) Hänel,[4]) Zorn[5]) und andere[6]) in

---

[1]) vgl. das Nähere bei Bruck I S. 28—31.

[2]) vgl. Rosenberg, Über den begrifflichen Unterschied zwischen Staat und Kommunalverband im Archiv für öffentl. Recht, Bd. 14 S. 328 ff.; derselbe in Staat, Souveränität und Bundesstaat, Ann. 1905; derselbe in Territorium, Schutzgebiet und Reichsland, Ann. 1903. Rehm, Allgemeine Staatslehre, S. 11—31. Rosin, Souveränität, Staat, Gemeinde, Selbstverwaltung, Ann. 1883. Preuß, Gemeinde, Staat, Reich als Gebietskörperschaften.

[3]) So bemerkt er in seinen staatsrechtlichen und politischen Abhandlungen S. 5 ff. . . . „können wir den Staat als die durch einen Höchstwillen vereinigte Gesamtheit der Menschen eines Landes betrachten".

[4]) Deutsches Staatsrecht Bd. I S. 108 ff., bes. S. 113.

[5]) Bd. I S. 63—65.

[6]) vgl. Literaturangabe bei Rehm, Staatslehre S. 115.

der Souveränität; wo diese fehle, bestehe kein Staat mehr, sondern nur ein Kommunalverband.

Diese Theorie, daß die Souveränität als höchster unabhängiger, nur seiner eigenen Kompetenz unterliegender und nur von ihm abänderbarer Staatswille das Wesen des Staates ausmache, ist von den meisten Schriftstellern abgelehnt worden. Das Staatsrecht ist als die Lehre der Verfassung eines Staats nicht nur den Gesetzen der Logik untergeordnet, sondern auch den Vorschriften der jeweils geltenden Verfassungsbestimmungen. Die deutschen Gliedstaaten besitzen keine Souveränität, sie sind vielmehr derjenigen des Deutschen Reichs unterworfen. Diesen aber ist ausdrücklich in der Reichsverfassung die Staatsqualität bewahrt worden, die sie früher besaßen. Souveränität als Essentiale des Staats bezeichnen, heißt entweder wie Seydel den längst abgelehnten Standpunkt der Rechtsnatur des Deutschen Reichs als Staatenbund verteidigen, oder wie Hänel (I S. 798) und Zorn (I S. 84) bei Bejahung der Staatsqualität des Deutschen Reichs den Gliedstaaten ihre historisch wie verfassungsrechtlich begründete und auch völkerrechtlich anerkannte Staatseigenschaft nicht mehr anerkennen wollen.[1])

2. Mit Zuhilfenahme des Völkerrechts konstruieren Stöber[2]) Rosenberg[3]) und Rehm[4]) den Unterschied zwischen Staat und Kommunalverband. Der Staat ist nach Stöber[5]) nichts anderes als „das völkerrechtsfähige politische Gemeinwesen". Rosenberg[6])

---

[1]) vgl. Laband, 5. Aufl., I 76 ff. u. 81 ff.; Hamburger S. 37 und die Ausführungen bei Rehm, Allgemeine Staatslehre S. 22: „Und ein Blick in die Realität der staatlichen Dinge zeigt uns auch, daß es wirklich Staaten gibt, welche Glieder anderer Staaten bilden, also den Begriff rechtlich höchster Gebietskörperschaft nicht erfüllen. Es gibt, um die 3 Staaten, die wir in diesem Zusammenhang zu betrachten haben, gleich mit der herkömmlichen Terminologie zu benennen, souveräne, halbsouveräne und nichtsouveräne Staaten."

[2]) Stöber S. 628 ff. bes. 644.

[3]) Rosenberg, Archiv für öffentl. Recht, Bd. 14 S. 361 ff. bes. 363.

[4]) Rehm a. a. O., S. 28 ff. bes. 38.

[5]) Stöber S. 644.

[6]) Rosenberg spezialisierte später seine Theorie, indem er Gebietshoheit, Personalhoheit, Verfassungshoheit und völkerrechtliche Persönlich-

definiert: „Der Staat ist eine juristische Person des Völkerrechts, der Kommunalverband ist eine juristische Person des Staatsrechts. Entstehung und Untergang des Staates, sowie jede Veränderung seines Gebiets, seiner Verfassung und seines Oberhauptes unterliegen den Regeln des Völkerrechts; Entstehung und Untergang der Kommunalverbände, jede Veränderung ihres Gebiets, ihrer Statuten und ihres Vorstandes unterliegen den Regeln des positiven Staatsrechts.“ Rehm endlich qualifiziert den Staat „als die organisierte, angesiedelte, weltliche Zwecke verfolgende und völkerrechtliche Persönlichkeit besitzende Vereinigung mehrerer Menschen . . . .“[1]) — „Was den abhängigen Staat von der abhängigen Gebietskörperschaft, Provinz, Gemeinde usw. unterscheidet, ist seine Eigenschaft als völkerrechtliche Persönlichkeit.“[2])

Die Staatsqualität kann, besonders bei unvollkommenen Staaten, wie Rehm[3]) sagt, ein Ergebnis völkerrechtlicher Vereinbarungen und völkerrechtlicher Machtäußerungen sein. Aber das Völkerrecht als „der Inbegriff der Rechtsnormen, durch welche Rechte und Pflichten der zur Völkerrechtsgemeinschaft gehörenden Staaten untereinander und zwar in bezug auf die Ausübung ihrer staatlichen Hoheitsrechte bestimmt werden“ (v. Liszt), beschäftigt sich nur mit vorhandenen Staaten. Dieses kann zu einer Begriffsbestimmung naturgemäß nicht als Voraussetzung und als Beweismittel verwendet werden.[4]) Vielmehr muß in der Gebietskörperschaft vor ihrer völkerrechtlichen Anerkennung ein Merkmal vorhanden gewesen sein, das derselben durch die Anerkennung nicht erst verliehen worden und das nicht die Folge der völkerrechtlichen Anerkennung, sondern eine wesentliche Eigenschaft der politischen Gestaltung der Gebietskörperschaft selbst ist. Daher kann nur das geltende öffentliche Recht des Staates den Schlüssel zur Lösung des Problems

---

keit als die wesentlichsten Merkmale, die den Staat vom Kommunalverband unterscheiden, anführt. Annalen 1905 S. 280/281.

[1]) a. a. O. S. 38.

[2]) a. a. O. S. 28., jedoch läßt Rehm von dieser Regel Ausnahmen zu.

[3]) Rehm a. a. O. S. 29.

[4]) Hamburger S. 40.

geben, und zwar muß das Merkmal notwendigerweise ein im Staatsrecht aller Staaten innewohnendes sein, das diese Körperschaft zum Staate qualifiziert.

3. Die Theorie von Preuß, welcher den begrifflichen Unterschied zwischen Staat und Kommunalverband in der Gebietshoheit erblickt,[1]) die dem ersteren zukomme, dem letzteren aber nicht, widerspricht, wie Rehm[2]) nachweist, dem heutigen öffentlichen Recht: „Die Gemeinden haben ein Verfügungsrecht über ihr Gebiet, nur ein durch die Staatsgewalt oft beschränktes; aber auch das Verfügungsrecht der Gliedstaaten im Bundesstaate ist zu einem großen Teile durch die Herrschaft des Oberstaates beengt." Aber wenn sie auch richtig wäre, würde diese Theorie eine genaue Unterscheidung zwischen Staat und Kommunalverband nur in den seltensten Fällen zulassen. Die Gebietshoheit als „rechtliche Fähigkeit einer Körperschaft, sich selbst wesentlich zu verändern", wäre wegen ihrer verhältnismäßig selten vorkommenden Betätigung nur eine sekundäre Erscheinung, um das Wesen des Staates entscheidend zu bestimmen. In diesem Sinne bemerkt Hänel,[3]) „daß es auffällig sei, daß Staat und Gemeinde vollkommen wesensgleich und ununterscheidbar sein sollen bis zu dem Zeitpunkte, wo an sie die Notwendigkeit herantritt, über ihr Gebiet zu verfügen oder eine solche Verfügung dulden zu müssen, daß also eine einzige verhältnismäßig untergeordnete und selten vorkommende Lebensäußerung das ausschließliche Unterscheidungsmerkmal zwischen Staat und Kommune bilden soll."

4. Rosin[4]) und Brie[5]) leiten den Unterschied zwischen Staat und Kommunalverband her aus dem Zweck derselben. „Während die Befriedigung", sagt ersterer, „der auf dem ört-

---

[1]) Preuß a. a. O. S. 406: „Die Gemeinden jeder Ordnung sind Gebietskörperschaften ohne Gebietshoheit, die Gliedstaaten (und das Reich) Körperschaften mit Gebietshoheit."

[2]) Rehm, Allgemeine Staatslehre S. 112.

[3]) Zur Revision der Methode und Begriffsbestimmung des Staatsrechts im Arch. f. öffentl. Recht Bd. 5 S. 457—479. Bes. 466.

[4]) Rosin S. 291.

[5]) Brie, Theorie der Staatenverbindung S. III.

lichen Zusammenwohnen und der nachbarlichen Lage der Grundstücke beruhenden Gemeindebedürfnisse Zweck der Ortsgemeinde ist, verfolgt der Staat die Aufgabe, die nationalen, dem Gesamtvolk als natürlicher Gemeinschaft eigenen Interessen zu realisieren". [1]) — In demselben Sinne auch Brie: „Der Staat ist der Idee nach ein Gemeinwesen von Menschen zur subsidiären Förderung aller vernünftigen Interessen seiner gegenwärtigen und zukünftigen Mitglieder. [2]) Der Zweck der Gemeinde wird wesentlich bestimmt durch die territorialen Beziehungen derselben. Die (politische) Ortsgemeinde bezweckt Förderung aller derjenigen Gemeindeinteressen, welche auf dem lokalen Zusammenwohnen bzw. der nachbarlichen Lage der Grundstücke beruhen." [3])

Diese Theorien nehmen als Ausgangspunkt den Zweck des Staates bzw. den der Gemeinde. Der Zweck eines Begriffes kann wohl in den meisten Fällen den geeignetsten Weg zeigen zur Lösung seines Inhaltes, ist jedoch für die Begriffsbestimmung selbst nicht brauchbar. „Der Zweck, welchem ein Rechtsinstitut dient, liegt jenseits seines Begriffes". [4]) „Der Zweck ist gewiß der Schöpfer des Rechts, aber es ist ein methodisch logischer Fehler, den Schöpfer mit dem Geschöpf zu konfundieren." [5]) Daraus erklärt sich auch die unbestimmte Präzisierung der staatlichen Aufgaben gegenüber denen der Kommune. Nicht nur wechseln diese je nach der Zeitepoche und der in derselben herrschenden Volksanschauung, sondern werden bestimmt durch die in einem Staate geltende Verfassung. Diese, die stets den

---

[1]) Der Rosinschen Theorie schließt sich Mejer in seiner Einleitung in das deutsche Staatsrecht (2. Aufl. 1884) S. 27/28 an: „Man kann die Gliedstaaten in ihrem Verhältnisse zur Obergewalt als Selbstverwaltungskörper bezeichnen. Allein wie sie sich von den Mitgliedern eines Staatenbundes durch die Beschaffenheit ihrer Staatsgewalt unterscheiden, die bei jenen souverän, bei ihnen nicht souverän ist, so unterscheiden sie sich von den Selbstverwaltungskörpern durch die Beschaffenheit ihrer Regierungsaufgaben." Vgl. auch S. 28 Anm. 9.

[2]) Brie a. a. O. S. III.

[3]) a. a. O. S. XII.

[4]) vgl. Laband I S. 63, Preuß a. a. O. S. 80.

[5]) Jellinek, Gesetz und Verordnung S. 192 Anm. 4.

Stempel der jeweils herrschenden Volksanschauung trägt, unterliegt wie diese dem Einflusse der sich stets ändernden Kultur. Daraus resultiert notwendigerweise, da zwischen lokalen und nationalen Interessen nur ein quantitativer, aber kein qualitativer Unterschied herrschen kann,[1]) die immer dauernde Veränderung des Umfanges dieser Begriffe. Wenn man auch mit Rosin[2]) zugestehen muß, daß trotzdem ein Gegensatz — aber nur quantitativ — zwischen nationalen und lokalen Interessen bestehen muß, so zeigt sich eben darin der Fehler dieser Theorie: das Fehlen eines konstanten, qualitativ bestimmten Merkmales in diesen Begriffen. Für die Unrichtigkeit der Brie'schen Theorie liefert auch die Verfassung des Deutschen Reichs einen praktischen Gegenbeweis: nur das souveräne Deutsche Reich besitzt die Allseitigkeit der Zwecke, seine Gliedstaaten besitzen sie nicht. Vielmehr wird diesem nur der Spielraum gelassen, den ihnen die jeweilige Verfassung beläßt.[3])

5. Den Schlüssel zur Lösung des Problems bringt nur die Gegenüberstellung des Wesens des Staates und des Wesens der Gemeinde. Der Kommunalverband ist territorial ein Bestandteil des Staates, rechtlich eine juristische Person des öffentlichen Rechts, eine Gebietskörperschaft unter dem Staat. Der Staat gebraucht sie zur Durchführung der lokalen Aufgaben und Erfüllung der bodenständigen Interessen, deren Wahrnehmung wegen der territorialen Verschiedenheiten derselben einen zu komplizierten Organismus des Staates bedingen würde. Die juristische Persönlichkeit der Gemeinde, die sich öffentlichrechtlich wie privatrechtlich betätigt, setzt die Möglichkeit voraus, ihrem Willen, den sie in ihrer Kompetenz äußert, den nötigen Nachdruck und die nötige Erzwingbarkeit verleihen zu können. In diesem Punkte zeigt sich der fundamentale Unterschied zwischen beiden Gebietskörperschaften: Der Staat besitzt eigene Herrschaftsrechte, der Kommunalverband nicht. Wie das Individuum des Prozeßrechts, bedarf die Gemeinde des staatlichen Machtwillens, der Staatsgewalt, um ihren Befehlen Gehorsam zu erzwingen. Diese Theo-

[1]) Rehm Allgemeine Staatslehre S. 115.
[2]) Rosin a. a. O. S. 291/292.
[3]) vgl. Rehm a. a. O.

rie,[1]) die anfangs heftig angegriffen,[2]) aber allmählich sich zur Anerkennung durchrang, wurde von Laband begründet. Ihr schlossen sich an Loening,[3]) nach anderen Theorien wenigstens im Prinzip Jellinek[4]) und neuerdings auch Rehm.[5])

„Herrschen ist das Recht, freien Personen (und Vereinigungen von solchen) Handlungen, Unterlassungen und Leistungen zu befehlen und sie zur Befolgung derselben zu zwingen.“ [6]) Der Unterschied zwischen (souveränem und nicht souveränem) Staat und Gemeinde besteht darin, „daß die Staaten eine öffentlichrechtliche Herrschaft kraft eigenen Rechts haben, nicht durch Übertragung, nicht als Organe, deren sich eine höhere Macht zur Erfüllung ihrer Aufgaben, zur Durchführung ihres Willens bedient, sondern als selbständige Rechtssubjekte mit eigener Rechtssphäre, mit eigener Willens- und Handlungsfreiheit“ [7]). . . „Weder die Gemeinde noch irgend ein gemeindeähnlicher Verband hat dieses Recht als ein eigenes, auf sich selbst beruhendes und nach freiem Willen auszuübendes.“ . . . „Sobald es darauf

---

[1]) Laband 5. Aufl. I S. 68 ff.

[2]) Die hauptsächlichsten Gegner sind Rosin a. a. O. 277, Rosenberg Annalen 1905 S. 276.

[3]) Verwaltungsrecht 1884 S. 33/34.

[4]) Über die früheren Theorien vgl. die Ausführungen Rosenbergs a. a. O. S. 342—43. In seinem Buche: Gesetz u. Verordnung 1887 S. 191 sagt er: „Die Macht des unbedingten Gebietes hat nur der Staat. Nur er kann herrschen und alle Herrschaft im Staate kann nur von ihm ausgehen. Die Macht der dem Staate Unterworfenen, der Einzelnen und der Verbände ist ein Wollendürfen, die Herrschaftsmacht ein Wollenkönnen. Alle Rechtsmacht der dem Staate Subjizierten ist durch den Staat bedingt und eben durch diese Bedingung unterscheidet sie sich von der Herrschermacht. Diese Theorie baut er weiter aus in seinem Werke „Über Staatsfragmente“.

[5]) Allgemeine Staatslehre, kl. Ausg. (Göschen), S. 18, 19: „Was den Staat von Provinz und Gemeinde unterscheidet, ist Herrschaft. Weder Provinz noch Gemeinde besitzen Herrschaft.“ Unter Herrschaft versteht Rehm unabhängige Befehls- und Zwangsgewalt, welche mit dem von Laband geprägten Herrschaftsrechte identisch sein dürfte, da abhängige Befehls- und Zwangsgewalt nur durch eine höhere Körperschaft- — Staat — existieren kann.

[6]) Laband 5. Aufl. I. 68.

[7]) Laband I. 4. Aufl. S. 61.

ankommt, ihren Befehlen Gehorsam zu verschaffen, muß entweder die zuständige Behörde des Staates darum angegangen werden, oder dem Kommunalverband muß vom Staate die Handhabung seiner Herrschermacht für gewisse Anwendungsfälle übertragen sein. Wenn die Gemeinde befugt ist, mit Rechtskraft (Erzwingbarkeit) zu befehlen, und ihre Befehle nötigenfalls mit Gewalt durchzuführen, so handelt sie im Namen und Aufgabe des Staates in Stellvertretung oder kraft Delegation desselben; es ist nicht ihre Macht, sondern die des Staates, welche sie in Bewegung setzt; es ist nicht ihr eigenes Recht, sondern ein fremdes, welches sie geltend macht.“ [1])

Der Staat ist demnach dasjenige politische Gemeinwesen, welches eine eigene Staatsgewalt besitzt und welches durch seinen Machtwillen auf Kosten des Willens des Individuums seinen Befehlen durch sich selbst die Befolgung verschaffen kann. Im Gegensatz hierzu ist der Kommunalverband diejenige Gebietskörperschaft, die als selbständige Trägerin eigener Rechte und Pflichten nur herrschen darf in dem ihr vom Staate überlassenen Kompetenzkreis und nur herrschen kann durch den staatlichen Machtwillen.

II. Teil.

I. Abschnitt: Die inneren staatsrechtlichen Verhältnisse des Reichslandes.

§ 6.

Die Staatsgewalt in Elsaß-Lothringen.

A. I. „Frankreich verzichtet zugunsten des Deutschen Reiches auf all seine Rechte und Ansprüche auf diejenigen Gebiete, welche östlich von den nachstehend verzeichneten Grenzen gelegen sind. — Das Deutsche Reich wird diese Gebiete für immer mit vollem Souveränitäts- und Eigentumsrechte besitzen.

---

[1]) Laband I. 4. Aufl. S. 65 u. 66.

Durch diesen Artikel I der Versailler Friedenspräliminarien wurde das Deutsche Reich Rechtsnachfolger Frankreichs; Landeshoheit und Staatsgewalt über Elsaß-Lothringen gingen auf den Träger der bundesstaatlichen Souveränität, den Bundesrat, über. Das neu erworbene Land, das vor dem Kriege ein in drei Departements gegliederter Gebietsteil Frankreichs war, wurde an den Sieger abgetreten, ohne daß sich eine innere staatsrechtliche Veränderung vollzog: War es bisher unmittelbares Objekt der französischen Staatsgewalt, so wurde es jetzt unmittelbares Objekt der deutschen Reichsgewalt; bildete es bisher eine französische Verwaltungsprovinz, so wurde es jetzt deutsche Reichsprovinz.[1]) Die Vorstellung dieser Tatsache ist deswegen so schwierig, weil das Deutsche Reich nicht wie Frankreich ein einheitlicher Staat, sondern ein aus Gliedstaaten bestehender Bundesstaat ist.

Unserer Anschauung über die Eingliederung Elsaß-Lothringens als unmittelbares Objekt der Reichsstaatsgewalt gaben auch die Motive zum Entwurf des Vereinigungsgesetzes unzweideutigen Ausdruck:[2]) „Das von Frankreich abgetretene Gebiet ist nicht bestimmt, einen mit eigener Staatshoheit bekleideten selbständigen Bundesstaat zu bilden; die Landeshoheit über dasselbe ruht im Reiche." Im Reichstag erklärte

---

[1]) Da Elsaß-Lothringen vor dem Kriege keine Landesstaatsgewalt besaß, konnte eine solche auch nicht mit der Abtretung, wie Rosenberg (staatsrechtl. Stellung von Elsaß-Lothr. S. 31—40) behauptet, auf die 25 deutschen Staaten übergehen. Diese Konstruktion ist, wie u. a. Hellmann (S. 70) überzeugend nachweist, eine staatsrechtliche Anomalie, denn als Resultat ergibt sich das wohl nur in der Theorie zu konstruierende Verhältnis, daß in einem Subjekt, dem Reich, zwei Staatsgewalten vereinigt sind, die sich selbst über- bzw. untergeordnet sind.

Rehm (Allgem. Staatslehre S. 161, 167, 78, 193) unterscheidet zwischen subjektiver und objektiver Staatsgewalt. Letztere besitze in Elsaß-Lothringen das Reichsland selbst; die erstere das Reich. Unter objektiver Staatsgewalt versteht er die Gesamtheit der staatlichen Hoheitsrechte. Es ist nicht zu leugnen, daß die objektive Staatsgewalt nur „Äußerungen und Erscheinungsformen" der subjektiven Staatsgewalt sind. Besitzt, wie Rehm zugibt, das Reich die subjektive Staatsgewalt, so besitzt es auch die objektive Staatsgewalt über Elsaß-Lothringen (vgl. Hellmann S. 72).

[2]) Hirths Annalen 1871 S. 848 I.

der Abgeordnete v. Treitschke gelegentlich der Beratung dieses Gesetzes (39. Sitzung des Reichstags vom 20. Mai 1871):[1] „. . . Zu den unerfüllbaren Wünschen, die sich in Elsaß-Lothringen regen, rechne ich zum ersten den unter den Notabeln geäußerten Wunsch, es solle die Provinz Elsaß und Lothringen zu einem Staate umgewandelt werden. Ich halte diesen Gedanken für ganz und gar verwerflich, abermals für hervorgegangen aus der geringen Kenntnis des deutschen Lebens.“ Und Bismarck gab als Reichskanzler in den Kommissionsverhandlungen seiner Meinung über die staatsrechtliche Stellung des Reichslandes dahin Ausdruck:[2] „Den Gedanken, aus Elsaß-Lothringen ein staatliches Gebilde zu machen, habe er nicht. Der Begriff eines Reichslandes sei mit dem eines selbständigen Staatswesens nicht kongruent.“

Im Absatz 4 des § 3 des Vereinigungsgesetzes war vorgesehen, daß nach Einführung der Reichsverfassung bis zur anderweitigen Regelung durch Reichsgesetz das Recht der Gesetzgebung auch in den Angelegenheiten, die in den Bundesstaaten der Reichsgesetzgebung nicht unterlagen, dem Reiche zustehen sollte. In den einzelnen Bundesstaaten ist in bezug auf den Kreis dieser letzteren Angelegenheiten jeweils der Gliedstaat selbst, nicht aber das Reich zuständig. Die Gesetzgebung ist die wichtigste Äußerung der Staatsgewalt. Das Reich konnte daher in Elsaß-Lothringen nur aus dem Grunde alle Gesetze geben, weil es die Staatsgewalt über dieses Land besaß. Oder umgekehrt: „daraus, daß das Reich als Träger der Staatshoheit über das Reichsland erschien, folgte streng genommen, daß das ganze Recht der Gesetzgebung dem Reiche zustand, im Reiche ruhte.“[3]

Die Verfassung von Elsaß-Lothringen wurde vom Reiche bestimmt, denn das Vereinigungsgesetz ist Reichsgesetz. „Wem aber seine Verfassung in erster Reihe bestimmt wird, der gehört staatlich einem andern. Dem fehlt Selbständigkeit in der Verfassungsbestimmung, dem fehlt staatliche Selbständigkeit.“[4]

---

[1] Hirths Annalen 1871 S. 889, Bruck I S. 24 Anm. 3.

[2] Hirths Annalen 1871 S. 942 u. 943, Bruck a. a. O.

[3] vgl. Hirths Annalen S. 850 V.

[4] Rehm, Das Reichsland Elsaß-Lothringen S. 7.

Die staatliche Selbständigkeit äußert sich in dem Besitze einer eigenen Staatsgewalt. Die Staatsgewalt in einem Gebiet besitzt derjenige, der demselben die Verfassung gibt. In Elsaß-Lothringen wirkt daher nur die Reichsstaatsgewalt; Elsaß-Lothringen ist kein Staat.

II. Durch den § 3 des Vereinigungsgesetzes wurde dem Kaiser die Ausübung der Staatsgewalt in Elsaß-Lothringen übertragen. Diese Bestimmung kann mit Leoni[1]) niemals dahin ausgelegt werden, daß dadurch der Kaiser Inhaber der Staatsgewalt in Elsaß-Lothringen geworden sei, daß also der Kaiser kraft Reichsgesetzes zum Landesherrn in dem Reichslande konstituiert sei. „Das erste und wichtigste begriffliche Merkmal der landesherrlichen Gewalt besteht darin, daß der Landesherr Träger der Staatsgewalt ist und zwar deshalb, weil ihm als oberstem Staatsorgane die Staatsgewalt zu eigenem Recht zusteht.“[2]) Jedes Staatsorgan, welches als Delegatar die Staatsgewalt ausübt, besitzt sie nicht zu eigenem Recht. Dem Kaiser kann seine Organstellung ebenso durch Reichsgesetz gegen seinen Willen geändert oder wieder genommen werden, wie sie durch das Vereinigungsgesetz begründet worden ist. Ein Monarch kann gegen seinen Willen kein einziges Thronrecht verlieren.[3]) — In Übereinstimmung mit dieser Anschauung handelte auch die Praxis. Im Namen des Reichs wurde jede Anordnung und Verfügung des Kaisers in Landesangelegenheiten erlassen — mag es nun eine eigentliche Verfügung oder Verordnung oder ein vom Kaiser mit Bundesrat erlassenes Gesetz gewesen sein.[4]) Der Kaiser war folgerichtig bei Erlaß der

[1]) S. 6.

[2]) Apel S. 35.

[3]) Wäre endlich durch das Vereinigungsgesetz der Kaiser Landesherr von Elsaß-Lothringen geworden, „so hätte er die Zustimmung des preußischen Landtags zu diesem Gesetze einholen müssen; denn nach Art. 55 der preußischen Verfassung kann der König von Preußen ohne Zustimmung der Kammern nicht ‚Herrscher fremder Reiche‘ sein. Diese Zustimmung wurde niemals eingeholt.“ Rosenberg, Staatsrechtl. Stellung von Elsaß-Lothringen S. 20, vgl. auch die Ausführungen von Ernst Mayer S. 11 ff.

[4]) vgl. Stöber a. a. O. S. 652.

Anordnungen und Verfügungen zu ihrer Gültigkeit gebunden an die Gegenzeichnung des Reichsministers — Reichskanzlers —, der dadurch die Verantwortung übernahm.

Die Staatsgewalt in Elsaß-Lothringen hat nur derjenige zu eigenem Rechte, der die Ausübung derselben dem Kaiser übertragen konnte und wieder entziehen kann — das Deutsche Reich. Letzteres besitzt die Herrschaftsrechte im Reichsland, das demnach, wie wir schon feststellten, ein der Staatsqualität entbehrender Teil des bundesstaatlich organisierten Deutschen Reiches ist."[1])

B. Diese Prinzipien, auf welche die staatsrechtliche Natur Elsaß-Lothringens beruht, haben bis auf den heutigen Tag niemals eine Veränderung oder Verschiebung erfahren.

I. So berührte das Gesetz betreffend die Landesgesetzgebung von Elsaß-Lothringen vom 2. Mai 1877 (R.G.Bl. 491) nichts an der Stellung des Reiches oder des Kaisers in ihrem Verhältnis zu dem Reichsland. Die Bezugnahme der Motive des Gesetzes auf die durch das Gesetz von 1871 bereits eröffnete Aussicht einer anderweitigen Regelung der Landesgesetzgebung, der Vorbehalt des Weges der Reichsgesetzgebung und die ausdrücklich festgelegte Möglichkeit, Landesgesetze im Wege der Reichsgesetzgebung aufzuheben und zu verändern, lassen vielmehr nur deutlicher das Reich als Träger der Staatsgewalt in Elsaß-Lothringen erscheinen.[2]) Ein Vorbehalt der Reichsgesetzgebung wäre in einem Gliedstaate unmöglich, denn die sich äußernde Staatsgewalt wäre in diesem Falle mit der Reichs-

[1]) Elsaß-Lothringen ist Teil des Reichs, nicht, wie der Verfasser des „Rechts der Wiedergewonnenen" S. 76 annimmt, ein Staat, eine Körperschaft unter dem Reiche. Seine Einwohner wurden mit Einführung der Reichsverfassung vollberechtigte Reichsbürger, sie sind also nicht nur Objekt, als vielmehr Subjekt der sie umfassenden Reichsgewalt (vgl. Stöber S. 656). Wäre Elsaß-Lothringen nicht ein Teil des Reiches, hätte es niemals Bundesratsstimmen „bekommen" können, könnte in letzter Linie nicht der Reichstag als spezifisches Reichsorgan als gesetzgebender Faktor in Betracht kommen. Elsaß-Lothringen ist vielmehr Teil des Reichs, dem jedoch das Staatsmerkmal, die originären Herrschaftsrechte, fehlt.

[2]) vgl. Stöber S. 652.

staatsgewalt identisch und der Gliedstaat hätte aufgehört, Staat zu sein. Bezüglich der Stellung des Kaisers erklärte der damalige Präsident des Reichskanzleramts Herzog ausdrücklich:[1]) „Die Rechte des Kaisers als Trägers der Staatsgewalt in Elsaß-Lothringen würden durch diesen Entwurf nicht berührt, ebensowenig die Verantwortlickkeit des Reichskanzlers."

II. Der Reichskanzler war der einzige Reichsminister, den die Reichsverfassung kannte. Durch das Gesetz vom 4. Juli 1879 (R. G. Bl. S. 165) wurde die Möglichkeit erschlossen, daß er in seiner Stellung als Reichsminister für Elsaß-Lothringen abgelöst werden konnte. An seine Stelle trat dann ein Statthalter, der seiner rechtlichen Natur nach also Spezialreichskanzler für Elsaß-Lothringen war. Der Kaiser war jedoch der Fassung des Gesetzes nach nicht verpflichtet, einen Statthalter zu ernennen.[2]) Hätte einmal der Kaiser keinen Statthalter ernannt, so wäre nach wie vor der Reichskanzler oberster Chef der elsaß-lothringischen Landesverwaltung geblieben. Dies wäre jedoch undenklich gewesen, hätte eine Änderung bezüglich des Trägers der Staatsgewalt in Elsaß-Lothringen stattgefunden.

Auch die Möglichkeit, dieses Verfassungsgesetz durch Reichsgesetz abzuändern und aufzuheben, konnte nur bestehen, wenn das Reich Subjekt der Staatsgewalt in Elsaß-Lothringen blieb. Das dieses Gesetz abändernde Verfassungsgesetz von 1911 ist Reichsgesetz und griff tief in die Organisation des Reichsland ein. Die Verfassung einer Körperschaft kann aber nur derjenige geben, der die Staatsgewalt hat oder dem die Ausübung dieser Rechte delegiert worden ist.

Daß an der rechtlichen Natur Elsaß-Lothringens nichts geändert wurde, betonen ausdrücklich die Motive[3]): es bleibe „die staatliche Form, welche das Reichsland bei der Einverleibung erhalten hat.... im Wesentlichen unverändert." Im Reichstage erklärte der Vertreter des Reichskanzleramts für Elsaß-

---

[1]) Sten. Bericht I. Session 1877 Bd. I. S. 270. Stöber S. 652 u. 653.

[2]) So auch Löning S. 78 Note 3. G. Meyer 432 Anm. 3. Zorn I S. 538. Schulze II S. 378.

A. A. Laband 4. Aufl. II S. 229. Leoni S. 86. Bruck I S. 126.

[3]) Sten. Ber. II. Session 1879 Bd. 6 S. 1532. Stöber a. a. O. S. 653.

Lothringen:[1]) „Die Souveränität, welche nach dem Friedensvertrag und nach dem Vereinigungsgesetz beim Reiche beruht, wird demselben erhalten; die Staatsgewalt, welche der Kaiser im Namen des Reichs ausübt, verbleibt ihm; sie wird weder in dem Titel, aus welchem sie abgeleitet ist, verändert noch in ihrem Umfang erweitert oder vermindert."

Während der Geltungszeit dieses Gesetzes erging eine Reichsgerichtsentscheidung, die im Sinne obiger Darstellung ihrer Meinung über die Frage der Staatsgewalt in Elsaß-Lothringen wie folgt Ausdruck gab (RGE. Bd. 17 [in Strafsachen] S. 335): „Aber es ist dem Lande auch die Eigenschaft eines Staates überhaupt abzusprechen, insofern als ein solches neben Land und Leuten auch einen Träger der Staatsgewalt voraussetzt, es aber eine elsaß-lothringische Landeshoheit nicht gibt. Eine vom Reich losgetrennte, selbständige, volle Landesherrlichkeit ist nicht geschaffen. Es ist durchaus irrig, wenn die Revision von einer Zession der Souveränität an den Kaiser ausgeht, eine solche Rechtsnachfolge hat der § 3 des Vereinigungsgesetzes vom 9. Juni 1871 nicht begründet. Die Landeshoheit über das Reichsland ruht im Reich; souverän ist die Gesamtheit der Bundesfürsten. Das Reich hat in Elsaß-Lothringen die ihm abgetretene Souveränität ungeteilt und voll sowohl in dem Maße, als sie ihm in dem übrigen Reichsgebiet gebührt, als auch rücksichtlich der Rechte, die in den Einzelstaaten des Bundes die Landeshoheit bilden. Die letztere übt in der durch den § 3 vorgezeichneten Beschränkung der Kaiser als Bundesoberhaupt namens der Gesamtheit des Bundes aus, aber eine elsaß-lothringische Monarchie kennt das Reichsrecht nicht."

III. Eine tief eingreifende Umwälzung in der Organisation Elsaß-Lothringens brachte das Verfassungsgesetz vom 31. Mai 1911. Jedoch auch dieses Gesetz ist aufgebaut auf den Prinzipien des Vereinigungsgesetzes: Die Staatsgewalt im Reichslande ruht im Reiche, der Kaiser übt sie aus als Delegator des Bundesrats.

Dieses neue Gesetz ist nämlich ein Reichsgesetz und kann

---

[1]) Sten. Ber. II. Session 1879 Bd. 2 S. 1617, vgl. Stöber a. a. O.

auf diesem Wege jederzeit verändert und aufgehoben werden (Art. III). Das Reich entscheidet also auch fürderhin über Sein, Nichtsein und Anderssein, über Organisation und Verfassung des Reichslandes. Es kann auch heute, ohne ein Recht Elsaß-Lothringens zu verletzen, die Verfassung aufheben und Elsaß-Lothringen einem Gliedstaate einverleiben. Diese Möglichkeit bedeutet in Wahrheit nichts anderes, als daß die Herrschaftsrechte und damit die Staatsgewalt in Elsaß-Lothringen im Reiche ruhen, daß die elsaß-lothringische Staatsgewalt mit der Reichsstaatsgewalt identisch ist.

Unsere Auffassung wird auch bestätigt durch den Gang der Kommissionsverhandlungen.[1]) In den Sitzungen vom 8., 9. und 15. Februar 1911 wurde der § 1 des ursprünglichen Regierungsentwurfs folgendermaßen abgeändert:

§ 1.

Elsaß-Lothringen bildet einen selbständigen Bundesstaat des Deutschen Reiches.

Im Bundesrat wird Elsaß-Lothringen durch drei Stimmen vertreten.

In der Kommissionssitzung vom 16. Februar bat der Staatssekretär des Innern Delbrück um Vertagung der Verhandlung, damit der Bundesrat zu der durch diese Kommissionsbeschlüsse geschaffenen Lage Stellung nehmen könne.

Am 9. März 1911 gab Delbrück im Namen der verbündeten Regierungen folgende Erklärung ab: „Den Beschluß, Elsaß-Lothringen zum selbständigen Bundesstaat zu machen, mit allen sich hieraus ergebenden Konsequenzen, habe ich entsprechend den schon im Plenum vom Bundesratstisch aus gegebenen Erklärungen als unannehmbar für die verbündeten Regierungen erklären müssen."

Damit hat also das Reich die Erhebung Elsaß-Lothringens zum Bundesstaat und damit die Schaffung einer elsaß-lothringischen Staatsgewalt abgelehnt.

Das Verfassungsgesetz hat in seinem Art. II § 1 den Wort-

[1]) Eine ausführliche Schilderung gibt Alfred Schulze S. 7ff.

laut des § 3 des Vereinigungsgesetzes übernommen: Die Staatsgewalt in Elsaß-Lothringen übt der Kaiser aus. Nach den obigen Ausführungen erübrigt es sich, nachzuweisen, daß dieses Recht kein Thronrecht des Kaisers ist, sondern daß der Kaiser lediglich als Delegator im Namen des Reichs diese Staatsgewalt ausübt. Denn diese kaiserliche Stellung in Elsaß-Lothringen beruht auf Reichsgesetz und kann immer noch auf diesem Wege wieder aufgehoben werden. Dies ist, wie schon oben nachgewiesen, mit der Stellung eines Landesherrn unvereinbar. Eine klare Erläuterung der staatsrechtlichen Stellung des Kaisers in Elsaß-Lothringen geben diesmal die Motive zum V. G. (S. 9), die zugleich unsere Auffassung über den § 3 des Vereinigungsgesetzes bestätigen: „Die Bestimmungen über die staatsrechtliche Stellung des Kaisers, des Statthalters und des Staatssekretärs für Elsaß-Lothringen entsprechen dem bisherigen Recht. Sie sind in dem vorliegenden Entwurf aufgenommen worden, weil ihre Abänderung nur im Wege der Reichsgesetzgebung vorgenommen werden soll. Dem Kaiser ist als dem erblichen Vertreter der Gesamtheit der Bundestaaten, welchen die Souveränität über das Reichsland zusteht, die Ausübung der Staatsgewalt durch § 3 Abs. 1 des Vereinigungsgesetzes vom 9. Juni 1871 übertragen worden. Hieran ist festzuhalten.“[1])

C. Überblicken wir das Ergebnis der bisherigen Untersuchung, so gelangen wir zum Resultat, daß Elsaß-Lothringen keine Gebietskörperschaft ist, die eigene Herrschaftsrechte, also eine auf sich selbst beruhende Staatsgewalt besitzt. Der Träger der Herrschaftsrechte befindet sich vielmehr außerhalb Elsaß-Lothringens, er ist mit dem Reiche identisch. Jede Äußerung der Staatsgewalt im Reichslande ist Äußerung der Reichsstaatsgewalt. Daher sind die Gesetze, die der Kaiser in Elsaß-Lothingen erläßt, Reichsgesetze, obwohl für deren Erlaß eine besondere Form vorgeschrieben ist.

Aus dem Fehlen einer eigenen Staatsgewalt in Elsaß-Lothringen ergibt sich daher die Konsequenz, daß das Reichsland eine Gebietskörperschaft ist, die der Staatsqualität entbehrt.

---

[1]) Laband 5. Aufl. II. S. 233 u. 234.

§ 7.

Die Organe der Staatsgewalt in Elsaß-Lothringen.

A. Der Kaiser.

Der Kaiser übt in Elsaß-Lothringen die Staatsgewalt nicht zu eigenem Recht, sondern als Organ des Reiches aus. Seine Stellung als Träger der Staatsgewalt beruht auf Reichsgesetz; seine Befugnisse vollzieht er „im Namen des Reichs“.[1]) Die Staatsgewalt übt der Kaiser prinzipiell als ganze aus; jedoch ist er an gewisse Schranken gebunden, die seine persönliche Tätigkeit bald ausschließen, bald von der Mitwirkung anderer Organe abhängig machen.[2])

I. Der Kaiser ist der Gesetzgeber in Elsaß-Lothringen. Er hat das Recht der Initiative, d. h. Gesetze vorzuschlagen und die Befugnis, Gesetzesvorschläge zu verwerfen (§ 16 V. G.). Bei der Feststellung des Gesetzesinhalts ist er gebunden an die Zustimmung der beiden Kammern des elsaß-lothringischen Landtags. Die Sanktion, d. h. die Erteilung des Gesetzesbefehls, erteilt dem fertiggestellten Gesetzestexte der Kaiser nach freiem Ermessen; er hat also das „absolute Veto.“[3]) Die Ausfertigung der elsaß-lothringischen Landesgesetze, die dem Kaiser durch den § 5 Abs. 2 übertragen worden ist, fällt mit der Sanktion in einem Akt zusammen, da der Bundesrat aus dem Gesetzgebungsverfahren vollkommen ausgeschaltet ist.[4])

Neben dieser Gesetzgebungsbefugnis hat der Kaiser das

---

[1]) In der Kommission stellte man den Antrag, im § 1 des Art. II des V. G. die Worte „im Namen des Reichs“ hinzuzufügen; dieser wurde jedoch abgelehnt. Im Kommissionsbericht wird bemerkt, daß man den Wortlaut des Gesetzes vom 9. Juni 1871 übernommen hat, „um nicht den Anschein zu erwecken, als solle irgend etwas Abweichendes vom bisherigen Recht bestimmt werden. Aus der Begründung ergebe sich, daß der Kaiser die Staatsgewalt in Elsaß-Lothringen wie bisher im Namen des Reichs ausüben solle.“ (Drucksachen des Rtgs. 1909/11 Nr. 1032 S. 15.) Laband 5. Aufl. S. 243 Anm. 2.

[2]) Heim S. 28. Rehm S. 17.

[3]) Heim S. 52.

[4]) Laband 5. Aufl. II. S. 261.

Verordnungsrecht nach Maßgabe des § 23 des V. G. Der Kaiser kann Verordnungen mit Gesetzeskraft erlassen,

1. wenn der Landtag nicht versammelt ist,

2. wenn die Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit oder die Beseitigung eines ungewöhnlichen Notstandes es dringend erfordert.

„Da diese Verordnungen Gesetzeskraft haben, so derogieren sie Landesgesetzen, dagegen können sie Reichsgesetze nicht abändern oder außer Kraft setzen, da die dem Kaiser übertragene Staatsgewalt in Elsaß-Lothringen nicht in den Bereich der verfassungsmäßigen Kompetenz des Reichs eingreifen kann.“ [1]) Diese Verordnungen sind dem Landtag bei seinem nächsten Zusammentreten zur Genehmigung vorzulegen.

Erteilt der Landtag die Genehmigung, so verwandelt sich die „provisorische“ Gesetzeskraft der Verordnungen in eine „definitive“. Im anderen Falle treten die Verordnungen außer Kraft. Solange die Verordnungen dem Landtage nicht vorgelegt worden sind oder im Falle, daß die eine Kammer die Genehmigung erteilt, die andere sie verweigert hat, behalten diese ihre provisorische Gesetzeskraft. [2])

II. Die Gerichte in Elsaß-Lothringen sind Kaiserliche Gerichte und sprechen „im Namen des Kaisers“ Recht. cf. unten.

III. Der Kaiser führt in Elsaß-Lothringen die Verwaltung nicht selbst, sondern hat einen Statthalter zu ernennen, der an der Spitze der Landesregierung steht. Es besteht jedoch ein großer Kreis von Verwaltungsakten, deren Erledigung nach geltendem Staatsrecht zur ausschließlichen Kompetenz des Kaisers gehört. [3]) Jedoch bedürfen die Anordnungen und Verfügungen des Kaisers zu ihrer Gültigkeit der Gegenzeichnung des Statthalters, der dadurch die Verantwortlichkeit übernimmt. (V. G. § 2 Abs. 4.) Durch diese Anerkennung der Unverantwortlichkeit des Kaisers in elsaß-lothringischen Landesangelegenheiten ist die Stellung des Kaisers im Reichslande eine monarchenähnliche geworden.

[1]) Laband 5. Aufl. II. S. 263.

[2]) Laband II. S. 264; ebenso Alfred Schulze S. 86.

[3]) Bruck I. S. 79; Heim S. 28.

B. Die speziellen Organe der Staatsgewalt in Elsaß-Lothringen.

I. Auf gesetzgebendem Gebiet: Der Landtag.

Entsprechend dem Grundsatze des „konstitutionellen oder Repräsentativsystems", nach welchem das Staatsoberhaupt bei Ausübung der wichtigsten Funktionen der Staatsgewalt — insbesondere der Gesetzgebung — an die Mitwirkung der Vertretung des gesamten Volkes gebunden ist,[1]) wurde in Elsaß-Lothringen der Landtag geschaffen. Dieser ist mit allen parlamentarischen Rechten und der Zuständigkeit eines gliedstaatlichen Landtags ausgestattet worden.

1. Der Landtag zerfällt in zwei Kammern. Die erste Kammer besteht aus drei Gruppen von Mitgliedern. Die erste wird gebildet aus denjenigen Personen, die zufolge ihres Amts kraft Gesetzes berufen sind (V. G. § 6 Z. I). Die zweite Gruppe wird von gewissen Körperschaften gewählt (§ 6 Z. II). Die dritte Gruppe wird gebildet aus den Personen, die vom Kaiser auf Vorschlag des Bundesrats ernannt werden (§ 6 Z. III). Die zweite Kammer besteht aus 60 Mitgliedern, die aus allgemeinen, direkten und geheimen Wahlen hervorgegangen sind (§ 7 V. G.). Bezüglich der Organisation dieser Wahlen ist ein besonderes Gesetz ergangen.[2]) Dieses Gesetz ist im Gegensatz zu den für die Bildung der ersten Kammer geltenden Bestimmungen ausdrücklich für ein im Wege der Reichsgesetzgebung erlassenes Landesgesetz erklärt worden, das also im Wege der Landesgesetzgebung wieder aufgehoben bzw. abgeändert werden kann, obgleich es als wichtiger Bestandteil der reichsländischen Verfassung zum Bereich der Reichsgesetzgebung gehört.[3]) Das Wahlgesetz kann daher im Wege der Landesgesetzgebung aufgehoben und abgeändert werden.

2. Sedes materiae für die Rechte des Landtags sind die §§ 5, 16, 23, 28 V. G. Der Landtag wirkt bei der Landesgesetz-

[1]) Stöber a. a. O. S. 659—660.

[2]) Gesetz über die Wahlen zur Zweiten Kammer des Landtags für Elsaß-Lothringen.

[3]) Laband V. Aufl. II. S. 252.

gebung einschließlich Feststellung des jährlichen Haushaltsetats mit. Zu jedem Gesetz ist die Übereinstimmung des Kaisers und der beiden Kammern erforderlich. Der Landtag hat ferner das Recht, Gesetze vorzuschlagen, Interpellationen an die Regierung zu richten und an ihn gerichtete Petitionen der Regierung zu überweisen. Notstandsverordnungen, die der Kaiser nach Maßgabe des § 23 I VG. erläßt, müssen dem Landtag zur Genehmigung vorgelegt werden, deren Erteilung oder Verweigerung die schon oben ausgeführten Konsequenzen hat.

Beide Kammern haben prinzipiell gleiche Rechte. Nur bezüglich der Gesetzentwürfe über die Feststellung des jährlichen Haushaltsetats herrscht ein Unterschied. Diese werden nämlich zuerst der 2. Kammer vorgelegt und können in der von letzterer festgelegten Fassung von der ersten Kammer nur im ganzen angenommen oder abgelehnt werden. Außerdem soll in den Fällen, in welchen in früheren Gesetzen und Verordnungen vom Landesausschuß die Rede ist, die zweite Kammer zu verstehen sein (V. G. § 28).

3) Es erhebt sich nun die für die staatsrechtliche Stellung Elsaß-Lothringens bedeutungsvolle Frage: ist der Landtag ein Organ des Reiches oder ein Organ des Reichslandes? Die meisten Schriftsteller[1]) halten letztere Ansicht für die zutreffende, indem sie den Landtag als Provinziallandtag des Kommunalverbands Elsaß-Lothringen würdigen.

Diese Ansicht ist jedoch nicht zutreffend. Ein Provinziallandtag als Organ eines Kommunalverbandes ist im wesentlichen Träger provinzieller Funktionen. Da das Wesen des Kommunalverbandes die Selbstverwaltung ausmacht, ist der Provinziallandtag in der Hauptsache Verwaltungsorgan.[2]) Die kommunalen Aufgaben werden in Elsaß-Lothringen erfüllt durch die Bezirkstage, deren Zuständigkeit besteht im Rechte: die gesetzlich nicht feststehenden Besirksabgaben (centimes additionnels) zu bewilligen, Personen für gewisse öffentliche Ämter (z. B. Enteignungsgeschworene) zu wählen, über gewisse Fragen der Vermögens-

[1]) Heim S. 45, Rehm S. 8, Schulze S. 48, u. a.
[2]) Stöber S. 665 u. 666.

verwaltung zu entscheiden. Gutachten abzugeben und Wünsche auszusprechen.[1])

Der elsaß-lothringische Landtag ist vornehmlich Träger staatlicher Funktionen, d. h. Funktionen, die einer mit eigenen Herrschaftsrechten ausgestatteten Gebietskörperschaft zustehen. Der Landtag ist vor allem Gesetzgebungsorgan; seine Aufgaben gehören also in das Gebiet der staatlichen Zuständigkeit. Allerdings kann der Landtag durch Reichsgesetz aufgehoben werden. Aber solange die elsaß-lothringische Verfassung besteht, ist die „Appellinstanz" an den Reichstag geschwunden, das bedeutet nichts anderes, als daß der Landtag die Befugnisse auszuüben hat, die der Reichstag und der Bundesrat vor der Verfassung in Landesangelegenheiten ausübten. Eine Institution, das gewisse Funktionen ausübt, ist Organ dessen, der der Träger dieser Funktionen ist. Der Landtag ist ein Organ des Reichs, welches die Besonderheit hat, nur für den Kreis der elsaß-lothringischen Landesangelegenheiten zuständig zu sein und welches in Straßburg seinen Sitz hat.[2])

Unserer Ansicht entspricht die ganze Organisation des Landtags und die Besonderheit in der rechtlichen Behandlung seiner Mitglieder, die er völlig mit dem deutschen Reichstag teilt. Dem Kaiser steht es zu, die Kammer zu berufen, zu eröffnen, zu vertagen, zu schließen und aufzulösen. Die Verhandlungen des Landtags sind öffentlich. Jede Kammer regelt ihren Geschäftsgang und ihre Disziplin durch eine Geschäftsordnung und wählt ihren Vorstand. Kein Mitglied des Landtags darf zu irgend einer Zeit wegen seiner Abstimmung oder wegen der in Ausübung seines Berufes getanen Äußerungen gerichtlich oder disziplinarisch verfolgt oder außerhalb der Versammlung zur Verantwortung gezogen werden. Kein Mitglied einer Kammer kann ohne deren Genehmigung während der Sitzungsperiode wegen einer mit Strafe bedrohten Handlung zur Untersuchung

[1]) vgl. Georg Meyer S. 436.

[2]) Damit entfällt den Theorien, die in Elsaß-Lothringen einen Kommunalverband sehen, das wichtigste Argument. Dasselbe gilt auch von der Lehre von Jellinek u. Heim, die den Landtag als ein spezifisch reichsländisches Organ würdigen.

gezogen oder verhaftet werden, außer wenn er bei Ausübung der Tat oder im Laufe des nächstfolgenden Tages ergriffen wird. Jedes Strafverfahren gegen ein Mitglied einer Kammer, sowie jede Untersuchungshaft wird für die Dauer der Sitzungsperiode aufgehoben, wenn es die Kammer verlangt. (Vgl. die §§ 11, 13, 15, 20, 21 V. G. und Art. 22, 27, 30, 31 R. V.)

II. Die Verwaltungsorgane Elsaß-Lothringens:

1. Der Bundesrat.

Der Bundesrat hatte früher eine hervorragende Bedeutung im Rechtsleben des Reichslandes. Ohne seine Zustimmung durfte der Kaiser keine Landesgesetze und Verordnungen mit interimistischer Gesetzeskraft erlassen. Durch die Verfassungsrevision des vorigen Jahres wurde die Zuständigkeit des Bundesrats im Bereiche der Landesgesetzgebung vollständig beseitigt und auf einige Funktionen in elsaß-lothringischen Verwaltungsangelegenheiten beschränkt. Da jedoch das obengenannte Gesetz keine allgemeine Bestimmung enthält, daß der Bundesrat überall, wo in Gesetzen oder Verordnungen vom Bundesrat die Rede ist, vom Landtage bzw. von einer Kammer desselben ersetzt wird, so behält er seine frühere Kompetenz, soweit sie nicht ausdrücklich durch besondere Gesetze aufgehoben worden ist.[1])

Die hauptsächlichsten Funktionen des Bundesrats in elsaß-lothringischen Verwaltungsangelegenheiten sind: Er hat dem Kaiser die von ihm nach Maßgabe des § 6 III V. G. zu ernennenden Mitglieder der ersten Kammer vorzuschlagen. Ferner entscheidet er über Rekurse wegen Mißbrauchs in kirchlichen Angelegenheiten nach Vernehmung seines Ausschusses für Justizwesen.[2]) Endlich entscheidet er über Meinungsverschiedenheiten, die sich zwischen der Reichs- und Landesverwaltung über den Umfang der auf den Bau und Betrieb der Eisenbahnen sich beziehenden Rechte der Reichsverwaltung ergeben.[3])

[1]) Laband 5. Aufl. II, S. 244.
[2]) Gesetz vom 30. Dez. 1871 § 9 (sog. recours comme d'abus).
[3]) R. G vom 31. Mai 1911 § 24 Abs. 2.

2. Der Statthalter.

1. An der Spitze der elsaß-lothringischen Landesregierung steht ein Statthalter, der vom Kaiser unter Gegenzeichnung des Reichskanzlers ernannt und abberufen wird.[1]) Seine Befugnisse lassen sich in zwei Gruppen teilen: in die ministerielle und in die landesherrliche.[2])

a) Sedes materiae für die ersteren ist der § 2 V. G. Der Statthalter hat insbesondere die Befugnisse und Obliegenheiten, die vor dem Inkrafttreten des Gesetzes betr. die Verfassung und Verwaltung Elsaß-Lothringens vom 4. Juli 1879 durch Gesetze und Verordnungen dem Reichskanzler in elsaß-lothringischen Landesangelegenheiten überwiesen waren. Hiermit ist die ministerielle Stellung des Statthalters klar gezeichnet. Derselbe ist, wie der Reichskanzler in Reichssachen, der oberste Chef in den elsaß-lothringischen Landesangelegenheiten. Der Reichskanzler kann nicht in die Machtsphäre des Statthalters eingreifen, denn letzterer ist nicht der Stellvertreter, sondern der Sukzessor des Reichskanzlers.[3]) Daher bedürfen alle Anordnungen und Verfügungen des Kaisers in elsaß-lothringischen Landesangelegenheiten zu ihrer Gültigkeit der Gegenzeichnung des Statthalters, der dadurch die Verantwortlichkeit übernimmt. Diese Verantwortlichkeit ist die parlamentarische und erstreckt sich naturgemäß auf die eigenen Handlungen, diejenigen des Kaisers und der ihm untergebenen Behörden.[4]) Da der Reichstag in elsaß-lothringischen Landesangelegenheiten ausgeschaltet ist, so besteht die Verantwortlichkeit dem elsaß-lothringischen Landtage gegenüber.[5])

b) Der Kaiser kann seinem Statthalter landesherrliche Befugnisse übertragen. Der Umfang derselben wird jeweils durch

[1]) Vor dem V. G. vom 31. Mai 1911 war es streitig, ob der Kaiser verpflichtet oder nur berechtigt sei, einen Statthalter zu ernennen. Auf diese Streitfrage einzugehen, hat keinen Zweck mehr, da das V.G. diese Frage in ersterem Sinne selbst endgültig gelöst hat.

[2]) Weyrich S. 17 u. 21.

[3]) cf. Motive 1911, S. 9.

[4]) Weyrich S. 43.

[5]) Ebenso Heim S. 34, Alfred Schulze S. 30.

kaiserliche Verordnung bestimmt, die vom Reichskanzler gegenzuzeichnen ist. Diese Befugnisse sind also nicht mit dem Amte verbunden, sondern können vom Kaiser nach seinem freien Ermessen übertragen werden. Neben diesen auf kaiserlichem Auftrag beruhenden Befugnissen kennt das Verfassungsgesetz ein Recht, das mit dem Amte selbst verbunden ist und die in sämtlichen Gliedstaaten den Bundesfürsten zustehen, nämlich die Ernennung und Instruierung der elsaß-lothringischen Bundesratsbevollmächtigten. Dies Recht leitet der Statthalter also nicht vom Kaiser ab; sondern er übt es aus als „unmittelbarer Beauftragter des Reichs". „Insoweit der Statthalter landesherrliche Befugnisse ausübt, handelt er nicht mit der Verantwortlichkeit eines Ministers, sondern in der rechtlichen Qualität des Staatsoberhauptes selbst, d. h. frei von jeder konstitutionellen Verantwortlichkeit."[1]) Daher sind seine Anordnungen und Verfügungen vom Staatssekretär zu kontrasignieren, der dadurch die Verantwortlichkeit übernimmt. (§ 3 Abs. 2 des V. G.)

2. Aus unseren Ausführungen ergibt sich ohne weiteres, daß der Statthalter in erster Linie Minister ist. Seine ministeriellen Befugnisse lassen sich nicht von dem Amte trennen, sondern bilden das wesentliche Merkmal der ganzen Institution überhaupt. Es läßt sich ein Statthalter ohne landesherrliche Befugnisse wohl denken, aber keinen solchen, dem die ministeriellen Rechte und Pflichten abgehen.[2]) Der Statthalter ist daher Beamter und zwar ein Reichsbeamter.[3]) Reichsbeamte sind nämlich solche Beamte, die in einem Dienstverhältnis zum Reiche stehen, die also durch den Kaiser oder eine von ihm mit dieser Verwaltungshandlung betraute Verwaltungsstelle im Namen des Reichs ernannt worden sind. (R. V. Art. 18.) Der Statthalter wird vom Kaiser ernannt und durch ihn dem Reiche zu Diensten verpflichtet.[4]) Folgerichtig wird der betreffende Erlaß, durch

[1]) Laband 5. Aufl. II, S. 248.

[2]) cf. Weyrich S. 22.

[3]) A. A. Rehm, Reichsland S. 12, welcher den Statthalter Verbandsvorstand nennt (S. 20), Karl Schulze S. 32, Steinwehr S. 38.

[4]) A. A. Rehm. Daß der Statthalter seine Bezüge aus der Landeskasse erhält, erinnert nichts gegen diese Ansicht. Denn die Besoldung ist kein wesentliches Merkmal der Beamteneigenschaft.

welchen der Statthalter ernannt oder abberufen wird, vom Reichskanzler gegengezeichnet und so auch äußerlich zum Ausdruck gebracht, daß die Ernennung und Abberufung eine Angelegenheit des Reichs ist.[1]) Und die Motive sprechen dies deutlich aus in den Worten: „Er ist nicht Landesbeamter von Elsaß-Lothringen, sondern Reichsbeamter, obgleich er seine Bezüge aus der Landeskasse erhält. Seine Rechtsverhältnisse sind deshalb nicht durch Landesgesetz, sondern durch Reichsgesetz geregelt. Hierbei behält es auch in Zukunft sein Bewenden."

3. Das Ministerium und seine Beamten.

1. Unter dem Statthalter steht das Ministerium für Elsaß-Lothringen. Dasselbe ist an die Stelle des früheren Reichskanzleramts für Elsaß-Lothringen getreten und umfaßt neben diesen Obliegenheiten die gesamte Zuständigkeit des ehemaligen Oberpräsidiums sowie des Reichsjustizamts, soweit letzteres eine solche in der Verwaltung des Reichslandes besaß.[2]) An der Spitze des Ministeriums steht der Staatssekretär. Nach seiner jetzigen Organisation zerfällt das Ministerium in vier Abteilungen, die jedoch keine Selbständigkeit besitzen und die von dem Staatssekretär und drei Unterstaatssekretären geleitet werden. Mit dem Ministerium ist ferner verbunden der Oberschulrat mit dem Staatssekretär als Vorsitzenden. Er besteht gegenwärtig aus einem mit der Direktion beauftragten Ministerialrat, sieben ordentlichen und einer Anzahl außerordentlicher Mitglieder.[3]) Der Oberschulrat ist seinem ganzen Wesen nach nur eine besondere Abteilung des Ministeriums mit besonderem Namen.

Vom Ministerium ressortieren sämtliche Gerichts- und Verwaltungsbehörden des Reichslandes, soweit sie nicht zu den in der unmittelbaren Verwaltung des Reichs stehenden Ressorts gehören, wie Post und Telegraphie, Reichseisenbahnen, Reichsbank und das von Preußen verwaltete Militär.[4])

---

[1]) Motive 1911, S. 9.
[2]) Gesetz vom 4. Juli 1879 (R. G. Bl. § 165) § 3.
[3]) Bruck I, S. 144.
[4]) Laband 5. Aufl. II, S. 251.

Das Ministerium und seine Unterbehörden sind Reichsbehörden, und zwar steht ersteres vollkommen auf gleicher Stufe mit dem Reichsamt des Innern oder einer sonstigen obersten Reichsbehörde.[1]) Das ergibt sich daraus, daß es an die Stelle des Reichskanzleramts trat, durch Reichsorgane geschaffen wurde und in seiner Existenz vom Reichswillen abhängt.[2]).

2. Die Beamten des Ministeriums und seiner sämtlichen Unterbehörden sind ihrer rechtlichen Natur nach Reichsbeamte.

a) Die höheren Beamten des Ministeriums, wie der Staatssekretär, die Unterstaatssekretäre, die Räte und die sonstigen oberen Verwaltungsbeamten[3]) werden vom Kaiser ernannt. Die übrigen höheren Beamten werden vom Statthalter, die Subalternund Unterbeamten erhalten ihre Anstellung durch den Staatssekretär bzw. die von ihm delegierten Verwaltungsstellen. Alle Beamten insgesamt haben als oberstes Zentralorgan den Kaiser und sind ihm zur Treue und Gehorsam verpflichtet. Da der Kaiser seine Stellung in Elsaß-Lothringen vom Reiche ableitet und demnach nur „im Namen des Reichs" handelt, sind seine sämtliche Beamten durch ihn dem Reiche verpflichtet, d. h. sie stehen alle in einem Dienstverhältnis zum Reich. Diese Tatsache ist bei der Entscheidung der rechtlichen Stellung der Beamten von wesentlicher Bedeutung. Daß die elsaß-lothringischen Verwaltungsbeamten Reichsbeamte sind, folgt mit zwingender Notwendigkeit auch daraus, daß dieselben Beamte von Reichsbehörden sind, und daß ihre sämtlichen Geschäfte Reichsgeschäfte sind.[4])

[1] Laband 4. Aufl. II, S. 231. A. A. Rehm (Reichsland), S. 8.

[2]) Bei Beratung der neuen Verfassung stellten sich Regierung (Drucksache Nr. 581 1909/11 S. 8) u. Reichstag (Drucksache Nr. 1032 1909/11 S. 18) auf den Standpunkt, daß die elsaß-lothringische Verwaltung detachierte Reichsverwaltung sei, vgl. Rehm Reichsland, S. 11 Anm. 1.

[3]) Siehe die Aufzeichnung bei Bruck I, S. 169.

[4]) Die hier vertretene Theorie ist in der staatsrechtl. Literatur die herrschende: so Laband (4. Aufl.) II 233, Zorn I 551, Bruck I, S. 164, von Stengel in Hirths Annalen 1876, S. 903 Anm. 1, Hänel Bd. I, S. 831, Perels u. Spilling S. 8, 11, 12; Pieper Anm. 4 zu § 1, Anm. 4 zu § 45. Kannengießer S. 21 Anm. zu § 1, Georg Meyer I 455 u. Anm. 4; ferner Löning (77, 78 Anm. 1) und Heim (S. 14) welche mit Rücksicht auf die getrennte elsaß-lothringische Verwaltung deren Beamte „mittelbar Reichsbeamte" nennen.

Die Staatstheorien sehen in den els.-lothr. Verwaltungsbeamten

Daß sie in einzelnen Gesetzen (wie z. B. in Art. 1 des Ges. vom 23. XII. 1873, in § 6 des Ges. vom 4. VII. 1879 u. a. m.) elsaß-lothringische „Landesbeamte" genannt werden, beweist nichts gegen die hier vertretene Ansicht. Der Gesetzgeber gebrauchte diese Bezeichnung lediglich deswegen, weil er die elsaß-lothringischen Verwaltungsbeamten als eine besondere Klasse der Reichsbeamten betrachtet wissen wollte; hierdurch aber die staatsrechtliche Frage, ob sie Reichsbeamte oder Landesbeamte sind, zu entscheiden, lag ihm fern.[1])

b) Die Reichsbeamtenqualität der elsaß-lothringischen Verwaltungsbeamten schließt nicht aus, daß sie eine von der der übrigen Reichsbeamten verschiedene rechtliche Behandlung erfahren, und es wäre irrig, aus diesem Umstande allein die Frage nach ihrer staatsrechtlichen Natur zu lösen. Die speziellen Aufgaben der elsaß-lothringischen Landesbeamten, die in den Gliedstaaten den Organen der Landesstaatsgewalt vorbehalten sind, sowie die territoriale Beschränkung ihres Wirkungsfeldes bedingen ganz besondere Rechtsverhältnisse.

Da die Kompetenz des Reichskanzlers in elsaß-lothringischen Landesangelegenheiten auf den Kaiserlichen Statthalter übergegangen ist, so sind die elsaß-lothringischen Verwaltungsbeamten dem Statthalter untergeordnet. Nur dieser kann ihnen unmittelbare Dienstbefehle erteilen und gegen sie einschreiten. Als verantwortlicher Chef der gesamten elsaß-lothringischen Landesverwaltung trägt er auch die politische Verantwortlichkeit für seine ihm untergestellten Beamten.

Die elsaß-lothringischen Verwaltungsbeamten beziehen ihren Gehalt nicht aus der Reichskasse, sondern aus der reichsländischen Landeskasse. Gegen letztere richten sich sämtliche Ansprüche auf Pension sowie Wartegelder, Ersatz von Reisekosten und

---

natürlich Landesbeamte des Staats Elsaß-Lothringen, so Seydel (Hirths Annalen 1876) S. 144 Anm. 4, Rehm (Hirths Annalen S. 1885 S. 69 ff.), Leoni 128 ff.

Die Theorien, die in Els-Lothr. einen Kommunalverband mit eigener Verwaltung sehen, kommen zu dem natürlichen Schluß, daß die elsaß-lothringischen Verwaltungsbeamten elsaß-lothringische Landesbeamte seien, so Rehm (Reichsland) S. 9—10, Schulze II S. 372.

[1]) G. Meyer, S. 456 Anm. 4.

Tagegelder; sie allein haftet für Defekte und Schadensersatzansprüche gegen elsaß-lothringische Verwaltungsbeamte; ihr haben daher die Beamten die Kaution zu leisten (Ges. vom 5. Okt. 1873, G. Bl. 273).[1])

Eine praktisch bedeutsame Besonderheit liegt in dem Umstande, daß die Anstellung in den elsaß-lothringischen Landesdienst den Erwerb der elsaß-lothringischen Staatsangehörigkeit bewirkt, während derjenige, der in den übrigen Reichsdienst in Elsaß-Lothringen tritt, dieselbe nicht erwirbt. Diese Tatsache berührt jedoch nicht das Dienstverhältnis als solches, sondern ist nur die Folge davon, daß Elsaß-Lothringen wie auf vielen Gebieten, so auch in Bezug auf die Staatsangehörigkeit behandelt wird, als sei es ein Staat.[2]) Die natürliche Folge dieser Fiktion ist die, daß die Verwaltungsbeamten des fingierten Staates die Staatsangehörigkeit erwerben, während die übrigen Reichsbeamten, die quasi in Elsaß-Lothringen nur ihren Wohnsitz haben, im übrigen aber mit elsaß-lothringischen Landesangelegenheiten nicht in Berührung kommen, diese nicht erwerben.

Die bedeutsamste Besonderheit der elsaß-lothringischen Verwaltungsbeamten gegenüber den übrigen Reichsbeamten liegt in der verschiedenen Instanz zur Regelung ihrer Rechtsverhältnisse. Während die Rechtsverhältnisse der letzteren ihre Regelung erfahren auf dem Wege der ordentlichen Reichsgesetzgebung, erfolgt sie für die elsaß-lothringischen Verwaltungsbeamten ausschließlich durch die Landesgesetzgebung, also durch Kaiser und Landtag. Diese Errungenschaft ist das Ergebnis einer schon im Jahre 1873 einsetzenden Entwickelung. Am 23. Dezember 1873 wurde das Reichsbeamtengesetz vom 31. März 1873 eingeführt durch ein besonderes Reichsgesetz, obwohl 8 Tage darauf die Reichsverfassung in Elsaß-Lothringen in Kraft trat. Dies hatte nämlich die Folge, daß einmal den späteren reichsgesetzlichen Bestimmungen über die Reichsbeamten auf die elsaß-lothringischen Verwaltungsbeamten nur dann Anwendung fanden, wenn sie ausdrücklich für dieselben in Geltung gesetzt wurden; andererseits aber, daß die gesetzlichen Bestimmungen über

[1]) Vgl. Laband 4. Aufl. II S. 234.

[2]) Das nähere darüber im nächsten Abschnitt.

die Rechtsverhältnisse dieser Beamten auch im Wege der Landesgesetzgebung, also durch Kaiser, Bundesrat und Landesausschuß ergänzt oder verändert werden konnten.[1]) Von diesem Rechte wurde in der Folgezeit ausgiebiger Gebrauch gemacht, sodaß der Unterschied, ob Reichs- oder elsaß-lothringischer Landesbeamter — besonders auf finanziellem Gebiet — von großer Bedeutung geworden ist.[2]) Mit dem Inkrafttreten des elsaß-lothringischen Verfassungsgesetzes vorigen Jahres schwand die Möglichkeit, daß Reichstag oder Bundesrat in die Rechtsverhältnisse der elsaß-lothringischen Verwaltungsbeamten eingreifen können, ohne vorher die reichsländische Verfassung selbst aufzuheben. Durch die neue Verfassung sind also die Landesbeamten in noch höherem Grade eine besondere Klasse der Reichsbeamten geworden, die nunmehr mit den übrigen Reichsbeamten nichts mehr als den Dienstherrn gemeinsam haben.

III. Die Gerichte.[3])

Nach dem Gerichtsverfassungsgesetz (§ 15) sind alle Gerichte des Deutschen Reichs Staatsgerichte. Diese Bestimmung wird in den Motiven (p. S. 31, 33) mit folgenden Worten näher erläutert: „Nur im Namen des Reichs oder der Bundesstaaten, nur unter ihrer Autorität soll Recht gesprochen werden. Gerichte anderer Art und anderen Ursprungs sind unzulässig . . . Dem Prinzipe, daß die Gerichtsbarkeit Ausfluß der Staatshoheit ist, ist Geltung zu geben.“[4]) Auch die Gerichte in Elsaß-Lothringen sind daher Staatsgerichte.[5]) Da nun Elsaß-Lothringen kein Staat ist, sind die betreffenden Gerichte keine Landesgerichte des Reichslandes, vielmehr Gerichte des Trägers der Justizhoheit über das Reichsland — des Reiches. Die elsaß-lothringischen

[1]) Laband 4. Aufl. Bd. II, S. 234—235.

[2]) Laband a. a. O. Vgl. seine Zusammenstellung der für die els.-lothr. Landesbeamten geltenden besonderen Vorschriften auf Seite 235 Anm. 1.

[3]) vgl. die Ausführungen Rosenbergs in Hirth. Annalen 1903. S. 490.

[4]) Rosenberg a. a. O.

[5]) Diejenigen, die Elsaß-Lothringen für einen Staat halten, nehmen natürlich an, daß diese Gerichte Landesgerichte des „Staats“ Elsaß-Lothringens seien.

Gerichte sind also Gerichte des Reichs, wie das Reichsgericht zu Leipzig. Während jedoch bei letzterem das Reich selbst die Justizhoheit ausübt und daher im Namen des Reichs Recht gesprochen wird, hat es im Reichslande dem Kaiser die Ausübung der Staatsgewalt und damit auch die Ausübung der Justizhoheit, die nur eine Betätigungsform der Staatsgewalt ist, delegiert. Folgerichtig heißen die reichsländischen Gerichte daher „Kaiserliche Gerichte" und sprechen „im Namen des Kaisers" Recht.

§ 8.

Die Objekte der Staatsgewalt in Elsaß-Lothringen.

Die Objekte der Staatsgewalt in Elsaß-Lothringen, also der Reichsstaatsgewalt, sind das von Frankreich abgetretene Gebiet in der im Frankfurter Friedensvertrage endgültig festgestellten Begrenzung und dessen Bewohner.

I. Das Reichsland ist der einzige Gebietsteil des Reiches, der der Reichsgewalt unmittelbar unterworfen ist. Das Reich ist ausschließlich befugt, über das Gebiet von Elsaß-Lothringen zu verfügen; letzteres kann jederzeit, ohne daß eines seiner Rechte verletzt werden würde, durch Reichgesetz[1]) einem oder mehreren Gliedstaaten zugeteilt oder an das Ausland abgetreten werden.[2])

II. Sehr bestritten ist die Stellung des anderen Objekts der Staatsgewalt, der Bewohner. Der Umstand, daß Elsaß-Lothringen kein Staat, sondern nur Provinz des Reichs ist, schließt logischerweise den Begriff einer elsaß-lothringischen Staatsangehörigkeit aus.[3]) Vielmehr muß reichsländische Staatsangehörigkeit identisch sein mit der Reichsangehörigkeit. Trotz-

---

[1]) Ein solches Gesetz würde nicht eine qualifizierte Mehrheit im Bundesstaate gemäß Art. 78 I R. V. bedürfen, da das Vereinigungsgesetz selbst „nicht zu einem Bestandteile der Verfassungsurkunde des Reichs gemacht worden ist". cf. Laband 5. Aufl. II. S. 241.

[2]) cf. Heim S. 16.

[3]) Die Anhänger der elsaß-lothringischen Staatstheorien nehmen konsequenterweise eine elsaß-lothringische Staatsangehörigkeit an.

dem wurde durch das Gesetz vom 8. Januar 1873 das Reichsgesetz über die Erwerbung und den Verlust der Bundes- und Staatsangehörigkeit vom 1. Juni 1870 in Elsaß-Lothringen eingeführt.

Nach Laband[1]) hatte dieser Umstand nur die Folge, daß dieselben Tatsachen, welche in den Bundesstaaten den Erwerb oder Verlust der Staatsangehörigkeit und in untrennbarem Zusammenhang damit den der Reichsangehörigkeit begründen, in Elsaß-Lothringen den Erwerb oder Verlust der Reichsangehörigkeit bewirken, und daß formell die Behörden des Reichslandes dasselbe Verfahren beobachten, wie die Behörden der Einzelstaaten. Ein vom Reichsbürgerrecht verschiedenes Staatsbürgerrecht des Reichslandes mit eigenem Inhalt gebe es nicht. Laband gibt selbst zu, daß seine Theorie in konsequenter Durchführung zu Schwierigkeiten und praktischen Unzuträglichkeiten führt. Und zwar mit Recht.[2]) Daß die elsaß-lothringische Staatsangehörigkeit kein inhaltsloses Recht ohne Rechtswirkungen ist, ist nicht richtig[3]). Auch hat man gegen diese Theorie schwerwiegende Einwendungen aus dem Gesetze selbst (insbesondere aus den §§ 7 u. 15) hergeleitet.[4])

Die elsaß-lothringische Staatsangehörigkeit ist nicht erst durch das Gesetz vom 8. Januar 1873 geschaffen worden, sondern dieses Gesetz setzte eine bestehende Staatsangehörigkeit voraus und knüpfte an sie an. „Die Pflichten und Ansprüche, die den Inhalt der Staatsangehörigkeit ausmachen", wurden mit der Vereinigung des Reichslandes mit dem Reich durch das Gesetz vom 9. Juni 1871 begründet und zwar dem Reich gegenüber. In den Gliedstaaten gibt es eine Einzelstaats- und Reichsangehörigkeit. Letztere erschöpft nicht das volle Untertanen-

[1]) Laband, kleine Ausgabe, 5. Aufl. S. 179.

[2]) cf. Das Beispiel bei Bruck I S. 49.

[3]) vgl. Rosenberg, staatsrechtliche Stellung von Elsaß-Lothringen, S. 11, Georg Meyer in Hirths Annalen 1876 S. 679 ff., Bruck I S. 50, Soppart, S. 50.

[4]) Hamburger S. 73.

[5]) cf. Hamburger S. 73, Bruck I S. 41.

[6]) vgl. Bruck I S. 50.

verhältnis, sondern das Reichsbürgerrecht hat eine natürliche Grenze da, wo die Landesstaatsgewalt beginnt.[1])

In Elsaß-Lothringen fehlt eine von der Reichsstaatsgewalt verschiedene Landesstaatsgewalt; daher äußert erstere im Reichslande alle Wirkungen, die der gliedstaatlichen Landesgewalt eigen sind. Daraus ergibt sich, daß die elsaß-lothringische Reichsangehörigkeit alle Rechte und Pflichten umfaßt, die in den Gliedstaaten den Inhalt der Reichs- und Einzelstaatsangehörigkeit ausmachen. Dieses Mehr, das die Elsaß-Lothringer der Reichsgewalt gegenüber haben, ist der Inhalt der elsaß-lothringischen Staatsangehörigkeit, oder wie sie einige Schriftsteller nennen, der elsaß-lothringischen Landesangehörigkeit.[2]) Subjektiv sind also Reichs- und elsaß-lothringische Staatsangehörigkeit miteinander identisch, objektiv sind aber die in der Reichsangehörigkeit inbegriffenen Rechte und Pflichten in zwei Teile gespalten, deren engerer Teil den Inhalt der elsaß-lothringischen Staatsangehörigkeit bildet.[3])

II. Abschnitt: Die äußeren staatsrechtlichen Verhältnisse des Reichslandes.

§ 8.

Das Reichsland als Subjekt des völkerrechtlichen Verkehrs.

Da dem Reichsland die Staatseigenschaft fehlt, ist es kein Subjekt des Völkerrechts und des internationalen Verkehrs. Es hat daher weder aktives noch passives Gesandtschaftsrecht und kann keine völkerrechtlichen Verträge schließen. Elsaß-Lothringen ist Bestandteil des Reiches, und letzteres hat folgerichtig schon öfters für das Reichsland Verträge geschlossen sowohl mit den Bundesgliedern als auch mit außerdeutschen Staaten. So z. B. beginnt die am 29. April 1874 (Ges. Bl. S. 13) geschlossene Vereinbarung mit Österreich-Ungarn: „Die Regierungen des Deut-

[1]) vgl. Bruck I S. 50.
[2]) vgl. Bruck I S. 50.
[3]) vgl. Soppart S. 51.

schen Reichs und der österreichisch-ungarischen Monarchie sind übereingekommen, in Elsaß-Lothringen einerseits und in den Ländern der gedachten Monarchie andererseits . . . usw.“[1])

In einzelnen völkerrechtlichen Verträgen[2]) wird der „Staat Elsaß-Lothringen“ als Kontrahent genannt. Aus dieser Tatsache kann jedoch nicht mit Becher[3]) die Anerkennung der völkerrechtlichen und damit der staatlichen Persönlichkeit des Reichslandes geschlossen werden und zwar deshalb nicht, weil demselben die condicio sine qua non — die eigenen Herrschaftsrechte — fehlt. Vielmehr ist hierdurch nur zum Ausdruck gebracht worden, daß nicht die ordentlichen, zum Abschluß der völkerrechtlichen Verträge staatsrechtlich berufenen Organe selbst den Vertrag geschlossen, sondern eine von ihnen ausdrücklich oder stillschweigend bevollmächtigte, reichsländische Behörde. Andererseits sollte dadurch zum Ausdruck gebracht werden, daß die Wirkungen der Vereinbarungen territorial wie finanziell auf das Reichsland beschränkt sein sollten.[4])

§ 9.

Die Vertretung Elsaß-Lothringens im Bundesrat.

A. Der Bundesrat, durch den „der souveräne Herrschaftswille des Reiches zutage tritt“, ist seiner staatsrechtlichen Natur nach die Vertretung der Mitglieder des Bundesstaats „Deutsches Reich“. Mitglieder dieses Bundes können nur Staaten sein, wie denn auch der „ewige Bund“ nur von Staaten geschlossen worden ist. Durch das Verfassungsgesetz vom 31. Mai 1911 wurden dem Reichslande drei Stimmen im Bundesrate gegeben. Diese Abänderung der Reichsverfassung ist eine prinzipwidrige und unlogische:[5]) Ist doch das Reichsland kein Staat und daher

[1]) Beispiel bei Bruck I S. 41 u. 42.

[2]) z. B. in der Übereinkunft zwischen Elsaß-Lothringen, Baden und der Schweiz über die Anwendung gleichartiger Bestimmungen der Fischerei im Rhein und seiner Zuflüsse einschließlich des Bodensees vom 18. Mai 1887.

[3]) Becker, Die rechtliche Natur der internationalen Vorlage Elsaß-Lothringens, S. 30 ff.

[4]) Bruck I S. 42, Hamburger S. 67.

[5]) Laband 5. Aufl. II S. 235.

kein Mitglied des Bundes, sondern eine der Reichsstaatsgewalt unmittelbar unterworfene Reichsprovinz. Schon in der ersten Lesung des Entwurfs zum V. G. wurde vom Bundesratstische aus auf diese Inkonsequenz und auf das sich hieraus ergebende unlösbare Problem hingewiesen. Über diese Schwierigkeiten setzte sich der Gesetzgeber jedoch hinweg. Denn er handelt nicht allein nach staatsrechtlichen Gesichtspunkten, sondern oft genug auf Kosten der allgemeinen Prinzipien des Staatsrechts nach Zweckmäßigkeit und praktischem Bedürfnis. Ihm war es darum zu tun, eine nachdrückliche Vertretung der reichsländischen Interessen im Bundesrat zu schaffen und daher bestimmte er: „Elsaß-Lothringen führt im Bundesrat drei Stimmen“: Zur praktischen Durchführung griff der Gesetzgeber, wie schon oft,[1]) zu dem Mittel der Fiktion: Soweit Elsaß-Lothringen sein Stimmrecht ausübt, gilt es als Bundesstaat, dessen Landesherr der Statthalter ist.[2])

B. Es ist ohne weiteres klar, daß die Stimmen des Reichslandes, das Reichsprovinz ist, eine andere staatsrechtliche Bedeutung haben, wie die Stimmen der Gliedstaaten. Diese Tatsache tritt nach außen durch die zeitliche und die Art der inhaltlichen Beschränkung des elsaß-lothringischen Stimmrechts in unzweideutiger Weise in Erscheinung.

1. Elsaß-Lothringen führt im Bundesrate seine Stimmen nur solange die Vorschriften in Art. II § 1, § 2 Abs. 1 u. 3 des V. G. in Kraft sind (Art. I Abs. 2 V. G.). Das Stimmrecht besteht also nur solange, als der Kaiser die Staatsgewalt in Elsaß-Lothringen ausübt, als an der Spitze der Landesregierung ein Statthalter steht, der vom Kaiser unter Gegenzeichnung des Reichslandes ernannt und abberufen wird und als der Statthalter die Bevollmächtigten zum Bundesrat ernennt und instruiert. Eine jede reichsgesetzliche Änderung dieser Fundamentalbestimmungen der elsaß-lothringischen Verfassung würde das Erlöschen der reichsländischen Stimmen bewirken.

2. Die inhaltliche Beschränkung des elsaß-lothringischen Stimmrechts macht sich in zwei Fällen geltend:

a) die elsaß-lothringischen Stimmen werden nicht gezählt,

[1]) z. B. in Art. I Abs. II EG. StGB., Art. 5 EG. BGB. usw.

[2]) vgl. Art. I Abs. 4 u. § 2 Abs. 3 V. G.

wenn die Präsidialstimmen nur durch den Hinzutritt dieser Stimmen die Mehrheit für sich erlangen oder bei Stimmengleichheit den Ausschlag geben würden. Dadurch sollte verhindert werden, daß eine Machtverschiebung im Bundesrate zugunsten Preußens eintrete, was ja bei der Stellung des Königs von Preußen als Deutscher Kaiser praktisch der Fall gewesen wäre.[1])

b) Ferner sollen die reichsländischen Stimmen nicht gezählt werden bei Beschlüssen über Änderungen der Reichsverfassung. In der Kommissionssitzung vom 9. März 1911 führte der Staatssekretär Delbrück aus, der Ausschluß sei notwendig, weil Elsaß-Lothringen an der Vereinbarung der Reichsverfassung nicht mitgewirkt habe, hauptsächlich aber mit Rücksicht auf die drei Königreiche Bayern, Sachsen und Württemberg, die zusammen ebenso wie Preußen nach dem Sinn der Reichsverfassung die Möglichkeit haben sollen, durch ihr Votum jede Verfassungsänderung zu hindern.[1])

C. Die Frage nach der staatsrechtlichen Natur des elsaß-lothringischen Stimmrechts ist ohne Zweifel eine der schwierigsten des gesamten deutschen Staatsrechts. Nicht nur, daß die wesentliche Voraussetzung der Mitgliedschaft — die Staatqualität — dem Reichslande fehlt, — sondern das Instruktionsrecht, welches ein in der Staatsgewalt enthaltenes Recht ist, wurde nicht auf den Kaiser, sondern auf einen Minister, den Statthalter, übertragen. Von diesen zwei Besonderheiten ist daher bei der Untersuchung der staatsrechtlichen Natur des reichsländischen Stimmrechts auszugehen.

1. Das Instruktionsrecht, also die Befugnis, den Bundesratsbevollmächtigten die Anweisungen bezüglich ihrer Abstimmung und ihrer Anträge zu geben, ist ein in der Staatsgewalt enthaltenes Recht. Da nun in Elsaß-Lothringen das Reich die Staatsgewalt zu eigenem Recht hat, besitzt das Reich das Instruktionsrecht der elsaß-lothringischen Stimmen; das besagt nichts anderes, als daß das Reich die Stimmen für das Reichsland hat. Und in der Tat: Die Ausübung des Instruktionsrechtes ist dem Statthalter übertragen; er leitet diese Befugnis aus

[1]) vgl. K. B. S. 11.

einem Reichsgesetz ab, das durch Reichswillen wieder aufgehoben oder verändert werden kann. Der Statthalter ist Reichsminister; jede Amtshandlung vollzieht er im Namen des Reichs, jede seiner amtlichen Willensäußerungen ist also Äußerung des Reichswillens. Das Gleiche gilt naturgemäß von den Bundesratsbevollmächtigten, denn sie leiten ihre Vollmacht von einem Reichsminister ab.

Es ist vielfach behauptet[1]) worden, daß nicht das Reich, sondern das Reichsland selbst das Stimmrecht habe. Die Voraussetzung für die Richtigkeit dieser Ansicht wäre doch in erster Linie, daß Elsaß-Lothringen als Stimmträger öffentlich-rechtliche Handlungsfähigkeit besäße und eigene Organe hätte, welche den Willen der juristischen Person erzeugten. Wie wir aber in unserer Abhandlung dargetan haben, gibt es keine elsaß-lothringische Behörden, die nicht Reichsbehörden sind, mögen sie nun dem Gebiete der Verwaltung oder der Rechtsprechung oder der Landesgesetzgebung angehören. Der in ihrer Kompetenz zum Ausdruck kommende Wille ist nicht der des Reichslands, sondern der des Deutschen Reichs. Das Reich kann das Instruktionsrecht dem Statthalter nehmen und dem Kaiser oder einem sonstigen Reichsorgan übertragen, das nicht ausschließlich für elsaß-lothringische „Landes"angelegenheiten zuständig ist. Dieser Fall wäre eingetreten, hätte man im Jahre 1871[2]) eine Vertretung Elsaß-Lothringens im Bundesrat geschaffen, also zu einer Zeit, wo weder die Behörden des Reichslands von denen der Reichsverwaltung räumlich getrennt waren, noch Elsaß-Lothringen einen besonderen Minister hatte. Auch der Wortlaut des Gesetzestextes: „Elsaß-Lothringen führt im Bundesrate drei Stimmen" besagt nichts gegen die hier vertretene Ansicht. Wie bei dem Abschluß der internationalen Verträge Elsaß-Lothringen nach außen hin als Vertragspartei erscheinen kann und damit ausgedrückt ist, daß das Reich beim

[1]) So Rehm S. 13. Heim S. 13.

[2]) An eine Vertretung Elsaß-Lothringens im Bundesrat dachte man tatsächlich schon bei der Beratung des Vereinigungsgesetzes. So besagen die Motive: „. . . zur Verhütung des Mißverständnisses, als solle Elsaß und Lothringen eine Vertretung im Bundesrate versagt werden . . ." (Hirths Annalen 1871, S. 849); vgl. Hamburger S. 62, 63.

Vertragsabschluß sich einer elsaß-lothringischen Behörde bedient hat, so ist auch bezüglich der Stimmabgabe unter Elsaß-Lothringen das Reich zu verstehen, das seine Stimme durch eine reichländische Behörde abgibt und welches die Anweisung, wie es stimmen soll, durch ein reichsländisches Organ — den Kaiserlichen Statthalter — erhält. Das Reich übt also das Stimmrecht aus für den Teil des Reichsgebiets, dessen unmittelbares Herrschaftssubjekt es selbst ist.

2. Aus der Tatsache, daß das Reich das Stimmrecht ausübt, folgt, daß das Stimmrecht des Reichslands kein Ausfluß des Mitgliedschaftsrechts ist. Das Reich kann sich selbst gegenüber keine Mitgliedschaftsrechte ausüben, so wenig wie irgend eine andere juristische Person ihr eigenes Mitglied sein kann.[1]) Mitglied sein heißt, statutarisch berechtigt sein, die Mitgliedschaftsrechte ausüben zu können. Elsaß-Lothringen sind die wichtigsten Rechte entzogen, und sein Stimmrecht ist abhängig von einer bestimmten Konstellation der übrigen Stimmen. Während das Stimmrecht bei den Gliedstaaten ein Ausfluß des Mitgliedschaftsrechtes ist und letzteres wiederum mit der Gliedstaatseigenschaft untrennbar verbunden ist, ist beim Reichslande gerade das Gegenteil der Fall. Ein Gliedstaat kann niemals seine Mitgliedschaftsrechte verlieren, sondern höchstens auf die Ausübung derselben verzichten und hierzu bedarf es dessen ausdrücklicher Erklärung (vgl. Art. 78 II RV.). Dem Reichsland kann das Stimmrecht, ohne hierdurch eines seiner Rechte zu verletzen, durch Bundesrats- und Reichstagsbeschluß entzogen werden. Das Mitgliedschaftsrecht am Bundesrate ist seiner Natur nach weder inhaltlich noch zeitlich begrenzt.

Daß Elsaß-Lothringen (also das Reich) nicht Mitglied des Bundesrats ist, hat der Gesetzgeber schon äußerlich angedeutet. Art. 6 der RV. lautet: „Der Bundesrat **besteht** aus den Vertretern der Mitglieder des Bundes usw.“ Diese Bestimmung wurde durch das Verfassungsgesetz von Elsaß-Lothringen nicht berührt, sondern in einem besondern Artikel wurde die Bestimmung aufgenommen: Elsaß-Lothringen führt im Bundesrat

[1]) So Laband Kl. Ausgabe 5. Aufl. S. 176, Heim S. 13, A. A. Rehm S. 13, Hamburger 62.

3 Stimmen. Es hätte also der Gesetzgeber, wenn er Elsaß-Lothringen wirklich zum Mitgliede des Bundesrats hätte machen wollen, den Wortlaut des Art. 6 RV. dahin abändern müssen: „Der Bundesrat besteht aus den Vertretern der Mitglieder des Bundes und der Vertreter von Elsaß-Lothringen . . .“

Das Stimmrecht des Reichslandes (Reichs) im Bundesrate ist vielmehr so zu konstruieren, daß es, ohne Mitglied zu sein, zur Wahrung seiner lokalen Interessen in besonderen Fällen durch eine Willenserklärung das Resultat einer Abstimmung verschieben kann. Diese Befugnis ist also kein Stimmrecht, sondern eine Machtäußerung der Souveränität. Durch die Stimmabgabe Elsaß-Lothringens werden einige Stimmen der andern Gliedstaaten außer Kraft gesetzt: So werden Anträge, welche ohne die Stimmen Elsaß-Lothringens angenommen oder durchfallen würden je nach dem Machtspruch des Reiches abgelehnt bzw. angenommen. Um nun rechnerisch leichter zum Resultat zu kommen, griff man zu dem technischen Hilfsmittel: Wo das Reich die Kompetenz hat, in die Abstimmung des Bundesrats einzugreifen, wird nun fingiert, daß es drei Stimmen hat, die den übrigen Stimmen gleichwertig sind.

Ein ähnliches Beispiel gibt der Bundesrat selbst: Nach Art. 7 Abs. 3 RV. gibt die Präsidialstimme bei Stimmengleichheit den Ausschlag. Dieses besondere Recht besitzt Preußen nicht als Mitglied des Bundesrats, sondern dies Recht ist ein Ausfluß der Souveränität, dessen Träger der Bundesrat selbst ist. Die Ausübung dieses Rechtes ist Preußen übertragen worden; es hätte ebenso gut einem anderen außerhalb des Bundesrats stehenden Organ übertragen werden können, ohne daß dieses dadurch Mitglied des Bundesrats geworden wäre. — Ein anderes analoges Beispiel liefert uns das elsaß-lothringische Gemeinderecht. In kleineren Gemeinden treten zu dem Gemeinderat bei der Verhandlung und Beschlußfassung gewisser Sachen die Höchstbesteuerten hinzu. Es ist klar, daß die Höchstbesteuerten nicht durch diese Tatsache allein Mitglieder des Gemeinderats werden. Vielmehr bedient sich die Gemeinde ihrer Stimmen, um im Gemeinderat einige Stimmen der Gemeinderäte außer Kraft zu setzen und so das Resultat der Abstimmung zu verschieben.

§ 10.

Elsaß-Lothringen als Subjekt des Privatrechts und des Finanzrechts.

Da man sich nicht dem Vorwurfe aussetzen wollte, daß das Reich die finanziellen Hilfskräfte des Reichslandes zu seinem Vorteile ausbeute und die Bevölkerung von Elsaß-Lothringen glauben konnte, daß sie größere Lasten als die Angehörigen der Gliedstaaten zu tragen habe,[1]) wurde das Reichsland von Anbeginn der Vereinigung mit dem Deutschen Reiche an zum Subjekt finanzieller Rechte konstituiert. Das Reich gab sofort einen Teil des Vermögens, das es von Frankreich erworben hatte, an das Reichsland ab. Die Straßen, Kanäle, Tabakmanufakturen, Verwaltungsgebäude und vor allem die Forsten wurden Eigentum des Reichslandes.[2]) Diesem aktiven Landesvermögen entsprechend gab es auch von jeher Landesschulden, „welche einerseits von den Schulden der Bezirke und Städte, andererseits von den Schulden des Reichs verschieden waren.“[3]) Dies fand seinen unzweideutigen Ausdruck in der Bestimmung des § 3 Abs. 2 des Gesetzes vom 9. Juni 1871:[4]) Bis zum Eintritt der Wirksamkeit der Reichsverfassung ist der Kaiser bei Ausübung der Gesetzgebung an die Zustimmung des Bundesrats und bei der Aufnahme von Anleihen oder Übernahme von Garantien für Elsaß und Lothringen, durch welche irgend eine Belastung des Reichs herbeigeführt wird, auch an die Zustimmung des Reichstages gebunden.“ Daraus ist zu schließen, daß Elsaß-Lothringen ohne Belastung des Reichs Anleihen usw. aufnehmen kann. Von dieser Ermächtigung machte Elsaß-Lothringen durch das Gesetz vom 20. Juni 1872 zum ersten Mal Gebrauch. Da nur ein Rechtssubjekt imstande ist, Träger von Rechten und Pflichten zu sein, so ist Elsaß-Lothringen eine juristische Person auf dem Gebiete des Privatrechts.[5]) Die

[1]) Laband V. Aufl. II S. 216 Anm. 1.

[2]) Rehm, Reichsland S. 14.

[3]) Laband a. a. O.

[4]) Bruck I S. 33 u. 34.

[5]) Dies ist auch die Ansicht des Reichsgerichts vgl. RGE. in Strafsachen Bd. 27 S. 334/5. Aus diesem Grunde ist daher die Theorie Hänels

Richtigkeit dieser Auffassung wird bestätigt durch die zahlreichen Rechtsgeschäfte, die der Fiskus von Elsaß-Lothringen eingeht. So verkaufte er an den Reichsfiskus einen Teil seines Bitscherwaldes für 5 1/2 Millionen Mark.[1]) Er klagt und verklagt und trägt die Kosten seiner Verwaltung. Er zahlt ferner einen Ausgleichungsbetrag für die Brausteuer und Matrikularbeiträge an das Reich,[2]) empfängt gemäß der lex Frankenstein die nach der Bevölkerungszahl berechnete Quote an den zur Verteilung gelangenden Einnahmen aus den Zöllen und Reichsabgaben.[3]) Die eigene Finanzwirtschaft Elsaß-Lothringens zeigt sich ferner ganz besonders darin, daß es seinen eigenen Haushaltsetat hat.[4])

So wurde Elsaß-Lothringen in finanzieller Hinsicht den Einzelstaaten völlig gleichgestellt. Verfassungsrechtlich aber ist die Stellung Elsaß-Lothringens auch auf dem Gebiete des Finanzrechts eine ganz verschiedene von der der Gliedstaaten. Das Bestehen des elsaß-lothringischen Fiskus beruht auf dem Willen des Reichs. Dieses kann durch Reichsgesetz ohne weiteres die finanzielle Selbständigkeit des Reichslands aufheben, über die Einnahmen verfügen, seinen Etat fortsetzen und sein Vermögen selbst verwalten. Andererseits aber hat das Reichsland keine eigene Finanzhoheit. Da dieselbe in der Staatsgewalt einbegriffen ist, so steht sie dem Träger der Staatsgewalt in Elsaß-Lothringen, dem Reiche zu,[5]) das zur Ausübung der Finanzhoheit sich der reichsländischen Behörden bedient.[6])

(833—35) und Arndt (S. 746), welche das Bestehen eines vom Reichsfiskus verschieden elsaß-lothringischen Fiskus verneinen, abzulehnen.

[1]) Gesetz vom 7. Januar 1901 (GBl. 1).

[2]) vgl. die Zusammenstellung bei Bruck II S. 129.

[3]) Laband a. a. O.

[4]) Das reichsländische Etatsrecht ist das einzige, das bestimmt, welche Einnahmen und Ausgaben gemacht werden dürfen in der Zeit nach dem Ablauf eines Etatsjahres bis zum Inkrafttreten des neuen Etatsgesetzes. vgl. Art. II § 5 Abs. 4 V. G.

[5]) Daher ist der Fiskus von Elsaß-Lothringen nicht Träger von öffentlichen Rechten. A. A. Bruck I S. 34. Rosenberg, Annalen 1903 S. 489.

[6]) Die hier vertretene Ansicht wurde begründet von Laband. 5. Aufl. II S. 216.

C. Schluß.

Durch die neue Verfassungsreform wurde die staatsrechtliche Stellung des Reichslandes zum Reich, wie sie durch das Vereinigungsgesetz festgelegt worden war, nicht berührt.

Elsaß-Lothringen ist auch nach dem Inkrafttreten dieses Gesetzes Reichsland geblieben. Fehlte ihm bisher die öffentlich rechtliche Handlungsfähigkeit und die Selbstverwaltung, so wurden auch durch die neue Verfassung keine Organe geschaffen, die Organe Elsaß-Lothringens und nicht zugleich Reichsorgane sind.

Durch die Verfassungsreform ist also, wie der Reichskanzler am 23. Mai 1911 im Reichstag erklärte, nicht ein neues Haus aufgerichtet, sondern nur ein vorhandenes wohnlicher eingerichtet worden. [1])

In praktischer Hinsicht stellt jedoch diese Reform einen bedeutenden Schritt auf dem Wege zur Gleichstellung Elsaß-Lothringens mit den übrigen Gliedstaaten dar: Das Reichsland hat jetzt sein Parlament und eine Vertretung im Bundesrate. Dadurch wurden die Grundlagen für die Erfüllung des sehnlichsten Wunsches des Reichslands — der Schaffung einer elsaß-lothringischen Staatsgewalt — geschaffen und dessen Verwirklichung in greifbare Nähe gerückt.

---

[1]) Alfred Schulze p. 13.